

L'INFLUENCE BRITANNIQUE DANS LA S. D. N.

(Des origines de la S. D. N. jusqu'à 1937)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 18 Décembre 1937 à 14 heures

PAR

JEAN-FÉLIX CHARVET

JURY DE LA THÈSE

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants { M. De GEOUFFRE de La PRADELLE, Professeur
M. BASDEVANT, Professeur.

Librairie L. RODSTEIN
17, Rue Cujas, PARIS (V*)

1937

**L'INFLUENCE BRITANNIQUE
DANS LA S. D. N.**

L'INFLUENCE BRITANNIQUE DANS LA S. D. N.

(Des origines de la S. D. N. jusqu'à 1937)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 18 Décembre 1937 à 14 heures

PAR

JEAN-FÉLIX CHARVET

JURY DE LA THÈSE

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants { M. De GEOUFFRE de La PRADELLE, Professeur.
 { M. BASDEVANT, Professeur.

Librairie L. RODSTEIN
17, Rue Cujas, PARIS (V*)

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Tandis que pour la première fois dans les annales de l'histoire, la guerre universelle de 1914-1918 jette les uns contre les autres les peuples de cinq continents, les nations épouvantées cherchent d'instinct quelle formule nouvelle des rapports internationaux serait susceptible d'empêcher le retour d'un cataclysme qui pèse si lourdement sur les épaules du monde.

C'est ainsi que peu à peu se fait jour, au cours même des hostilités, l'idée d'une société englobant dans son sein tous les états et à l'intérieur de laquelle le règlement de tous litiges serait assuré par d'autres moyens que la guerre, cette dernière étant considérée désormais comme incompatible avec la dignité humaine.

Aussi bien dans les Empires centraux que chez les neutres et les alliés, une floraison de plans dûs soit à l'initiative publique, soit à l'initiative privée, témoigne d'un désir unanime en faveur d'une ère de paix consacrée par une entente internationale (1).

(1) cf. Mrs C.A. Kluyver. *Documents on the League of Nations*, p. 339. — Voir aussi son importante bibliographie sur les publications concernant la S.D.N.

Cette tendance est particulièrement nette dans les pays de démocratie, où les courants d'opinion s'affirment au grand jour. Au premier rang de ces pays, la Grande-Bretagne se signale par l'ampleur du mouvement pacifiste qui la travaille. Sans doute ce pacifisme est-il voulu par les hommes d'affaires; la foi mercantiliste dans le libre échange, qui ne peut exister sans la paix, est depuis longtemps enracinée dans les esprits d'Outre-Manche et l'on déteste la guerre comme ruineuse et néfaste au commerce de l'Empire. Mais on comprendrait imparfaitement ce pacifisme si on n'en soulignait le caractère religieux, prolongement en notre siècle de l'esprit philanthrope des Quakers.

En réalité, le mouvement britannique en faveur de la paix a ses origines loin dans le passé (2).

Dès la seconde moitié du xvii^e siècle, *George Fox* fonde la Société des Amis, organisme qui, sans nier la nécessité de la légitime défense, proclame son aversion pour la guerre d'agression. « La guerre, écrit M. J. Randall, y est désapprouvée comme incompatible avec la nature et la perfection de l'Evangile, qui consistent éminemment dans la paix, l'amour et le pardon ». En 1693, un Quaker de célèbre mémoire, *William Pen*, émet l'idée d'un Parlement européen dans un « Projet pour la paix présente et future de l'Europe ». *Jeremy Bentham*, à la fin du xviii^e siècle, développe l'idée d'un tribunal international pour la prévention de la guerre. Un effort considérable est fourni à cette époque pour vulgariser le mouvement contre la guerre par la formation de sociétés pour la paix. A partir de 1850, on assiste à une véritable floraison de sociétés de ce genre. En 1870, se fonde l'International Arbitration League, qui publie une revue mensuelle. *l'Arbitrator*. L'Union of Democratic

(2) cf. M. Norman Hill, *International Conciliation* 1930, p. 63.

Control, avec son organe mensuel, les *Foreign Affairs*, voit le jour en 1914, bientôt suivie de la League of Nations Union.

Il n'est pas étonnant qu'avec de tels antécédents, la Grande-Bretagne ait réussi à donner à la Société des Nations la marque de l'esprit anglo-saxon.

Prépondérante à l'heure de sa fondation, l'influence britannique, par voie de conséquence, deviendra un des facteurs essentiels dans l'histoire de l'organisme de Genève. En effet, la réalité politique ne s'accommode pas de définitions et, en dépit de la fameuse égalité wilsonienne, il ne se pouvait pas qu'un Empire, jetant dans la balance d'un organisme international le poids de sa vieille suprématie, de ses 450 millions d'habitants et de ses 24 millions de kilomètres carrés de possessions réparties sur toutes la surface du globe, n'exerçât pas une influence majeure sur ses associés.

Sans doute la Grande-Bretagne n'est-elle pas l'Empire Britannique et faut-il, en la circonstance, tenir compte des divergences des Dominions. Mais s'il y a variété de réflexes et si Genève a parfois donné au monde le spectacle de querelles intestines (3), il n'en est pas moins vrai que la communauté de sentiments et d'intérêts des *english speaking peoples* constitue dans la S. D. N. un bloc solide en dehors duquel rien d'efficace ne peut être tenté dans le domaine de la paix (4).

(3) Tels que, par exemple, l'enregistrement du traité anglo-irlandais de 1927. cf. J.J. Chevallier, *L'évolution de l'Empire Britannique*, tome II, p. 658.

(4) « Quand la Grande-Bretagne parle à Genève, écrit M. Ch. K. Webster, elle parle aussi bien pour ses Dominions, car ceux-ci se rendent compte des risques qu'ils courraient si la sécurité de la Grande-Bretagne, cœur de l'Empire et port d'attache de la flotte, n'était également assurée. » cf. *Esprit International*, janvier 1931, p. 77.

Mais on ne saurait attendre d'un pays où le gouvernement agit constamment sous la pression de l'opinion publique une politique exempte de fluctuations. Aussi voyons-nous au cours de l'après-guerre le zèle du Foreign Office pour la S. D. N. s'enflammer et se ralentir tour à tour. Ce flux et ce reflux méritent, croyons-nous, qu'on s'y arrête, car ils nous donnent l'explication des visages successifs de l'organisme de Genève et, par là même, nous conduit à une compréhension meilleure de la politique internationale contemporaine.

CHAPITRE PREMIER

LA GRANDE-BRETAGNE SONGE A L'ORGANISATION INTERNATIONALE

Comment la Grande-Bretagne, dont la répugnance pour les engagements internationaux est une caractéristique bien connue de sa politique extérieure, est-elle venue à l'idée d'une Société des Nations ? Sir Edward Grey, disciple de Rosebery, ne songeait-il pas encore en juillet 1914 à un simple concert européen ? (1). La nation britannique oubliait-elle qu'elle était redevable de sa grandeur passée à sa doctrine du splendide isolement ?

Cette évolution s'explique par le fait que la guerre est un maître probant qui a donné au monde en général et à la Grande-Bretagne en particulier la leçon de l'interdépendance (2). On s'est rendu compte qu'on ne pouvait plus désormais localiser les conflits, que lorsque le

(1) Cf. M. Murray, *The foreign policy of his Edward Grey*, p. 120.

(2) A. Zimmermann, *The league of Nations and the Rule of Law*, p. 138.

feu prenait quelque part, on ne pouvait l'empêcher de s'étendre. A la lumière de cette expérience, les blocs, les ententes locales semblaient périmées. Il fallait mettre sur pied un nouveau système de sécurité, beaucoup plus vaste, qui tarirait jusqu'à la source des guerres. « On a parfois prétendu, écrit M. Winston Churchill, que la S. D. N. était une idée américaine (3) imposée à l'Europe. La réalité est toute différente » (4). Pour l'observateur attentif, c'est de Grande-Bretagne que part, en pleine guerre, sous la poussée de considérations à la fois réalistes et humanitaires, ce mouvement d'opinion qui aboutira à la Société des Nations.

Non seulement une série de publications officieuses de propagande familiarise le public avec cette idée (5), mais les différents chefs de parti sont bientôt amenés à faire des déclarations qui les engagent pour l'avenir (6). C'est Balfour, en septembre 1917, acceptant l'idée d'une S. D. N. C'est Asquith qui l'envisage comme une chambre de compensation des différends internationaux. C'est Lloyd George, après l'armistice, dans une harangue aux deux cents délégués du parti libéral. Lord Curzon exprime sa sympathie pour l'idée à la Chambre des Lords, et Lord Cecil va jusqu'à déclarer qu'il refusera de faire partie d'un gouvernement qui serait opposé à la création d'une Société des Nations. En octobre 1919, le roi George V, dans un discours à la

(3) A cause du 14^e point de M. Wilson : « Une société générales des Nations devra être constituée en vertu de conventions particulières; elle aura pour objet de donner des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands Etats ».

(4) Winston Churchill, *The World Crisis, Aftermath*, p. 146.

(5) Cf. J. Tchernoff, *Les Nations et la S.D.N. dans la politique moderne*.

(6) Ibid., p. 65.

Cité de Londres, a déclaré à ses loyaux sujets : « Rien n'est plus essentiel qu'une S.D.N. forte et durable. Des millions d'hommes et de femmes britanniques sont prêts à l'aider, pourvu qu'on leur montre la voie. Je recommande cette cause à tous les citoyens de mon Empire » (7).

Si des personnalités de premier plan prennent position avec cette netteté, c'est que l'opinion publique tout entière les approuve. Et si l'opinion publique les approuve, c'est qu'elle a été fortement et habilement travaillée par la propagande. Cette propagande est faite à travers le pays par de nombreuses associations pacifistes, telles que la *League of Free Nations Association*, la *League to abolish war*, présidée par M. Barnes, Ministre du Travail. La plus importante de ces sociétés est de loin la *League of Nations Society*, qui englobe dans son sein des conservateurs, des libéraux, des socialistes, des industriels, des professeurs, des publicistes, l'archevêque de Canterbury, et le grand rabbin d'Angleterre. Elle mène campagne avec un zèle quasi-religieux et prêche en faveur d'une coopération volontaire des peuples dans un esprit de justice et de solidarité. Plus on va vers les partis de gauche, plus on voit se préciser rigoureusement le principe de l'égalité effective entre membres de la future société, ainsi que l'organisation des sanctions. Le Labour Party ira même jusqu'à demander l'institution d'organes supra-nationaux et la création d'une force collective. Le romancier Wells, dans une brochure intitulée *In the fourth year* (1919) popularise l'idée de S.D.N. sous forme d'un mandat paciférance attribué aux quatre grandes nations démocratiques de l'Occident.

Comment s'étonner, dès lors, que l'idée ait pris si

(7) Cf. John Eppstein, *Ten years' life of the League of Nations*, p. 80.

profondément racine dans l'opinion publique ? D'autant plus que l'esprit anglais n'avait qu'à se pencher sur la constitution de son Empire pour y découvrir le germe d'une véritable Société des Nations.

L'idée de S.D.N. fait son chemin en Grande-Bretagne en passant par deux phases essentielles.

Dans la première, il est seulement question de créer les conditions sans lesquelles la S.D.N. en tant qu'organisme politique ne peut être mise sur pied avec espoir de succès. « En Grande-Bretagne, où l'expérience est toujours acceptée comme le meilleur des guides, affirme Sir Alfred Zimmern, la notion qui prévalait durant la dernière année de la guerre était, surtout dans les cercles gouvernementaux, que, d'une manière ou d'une autre, les leçons de l'organisation du temps de guerre devaient servir à ce qui était devenu maintenant l'espoir et le mot d'ordre de millions d'individus, la S.D.N. » (8).

Or, du fait même des hostilités, une collaboration existait déjà sur les problèmes économiques. Les Alliés, n'ayant pu se résoudre à nommer un généralissime économique et comprenant d'autre part l'impossibilité d'agir chacun pour leur compte dans ce domaine, s'étaient décidés en faveur de la coopération économique, que devaient bientôt renforcer l'entrée en guerre des États-Unis. « Quoi de plus naturel, écrit le même auteur, que l'esprit britannique, avec son aversion pour les constitutions écrites et son respect pour le fait accompli, se fixât sur cette organisation comme sur le point de départ de l'organisation du monde d'après-guerre? » (9). Sydney Webb, dans le *New Stateman*, se pose après beaucoup d'autres, la question: « Que vont devenir les

(8) A. Zimmern, op. cit. p. 141.

(9) Ibid. p. 151.

démobilisés?» Et pour écarter la famine, il propose une organisation économique de l'Europe, au sein de laquelle siègeraient les ex-ennemis (10). Le Labour Party ne pense pas autrement. Cette opinion pénètre jusque dans les cercles officiels. Lord Northcliffe, ministre de la propagande, reconnaît, dans le *Times* du 4 novembre 1918, que les bouleversements occasionnés par la guerre sont tels que le problème économique est désormais un problème mondial qu'on ne peut régler que sur des bases mondiales. Dans cet esprit, le Foreign Office prépare un plan qui prévoit le maintien du système économique existant entre les Alliés et son extension éventuelle aux neutres et aux ex-ennemis. Ce n'était pas encore une S.D.N., mais « ç'aurait été pour les peuples, dès après le dernier coup de feu de la guerre, un exemple de coopération internationale dans un but avantageux et pacifique, les touchant de près dans leur existence quotidienne et leurs activités. Dans une telle atmosphère, avec un tel modèle de travail sous les yeux, l'élaboration du mécanisme politique et des fonctions de la S.D.N. n'aurait plus semblé une entreprise de visionnaire provoquant le doute et le scepticisme dans les esprits pratiques. » (11).

Mais les Etats-Unis firent échouer ce plan, car ils n'entendaient pas aliéner leur liberté d'action au moment où ils allaient être les fournisseurs de l'Europe dévastée. Il en restera du moins l'idée d'intéresser la future société aux problèmes économiques.

Alors s'ouvre une seconde phase où il n'est plus seulement question d'adapter l'organisme du temps de guerre aux besoins du temps de paix. L'opinion britannique commence à penser qu'il est préférable d'envi-

(10) Ibid. p. 152. Et l'auteur de conclure : « No cake for anyone until all of them have bread. »

(11) Ibid. p. 155.

sager désormais le problème de l'établissement d'une S.D.N. pour lui-même. Et on se penche avec une attention plus soutenue sur une quantité de plans d'initiative privée ou publique, élaborés au cours des hostilités.

C'est qu'en effet, en Grande-Bretagne, l'amour de la paix ne se traduit pas seulement par les désirs confus et les tendances plus ou moins vagues d'une foule anonyme. On voit éclore une multitude de projets où, tâtant le pouls de l'opinion, ministres et hommes d'Etat s'efforcent de cristalliser dans des formules les idées qui se font jour à mesure qu'on avance vers l'armistice et les traités de paix. Sans doute n'est-ce pas là un phénomène particulier à la Grande-Bretagne, et dans d'autres pays des esprits éminents préparent-ils, eux aussi, des projets d'organisation internationale (12). Les plans anglais ont l'avantage de contenir tous les principes essentiels que nous retrouverons plus tard dans le Pacte de la S.D.N. Nous donnerons ici une idée sommaire des principaux d'entre eux. Ceci nous permettra de mieux sentir tout ce qu'a de britannique dans sa conception l'organisme dont la Conférence de la Paix allait consacrer la naissance.

Dès le début de la guerre, des savants, des juristes,

(12) Cf. Mrs C.A. Kluyver, *Documents on the League of Nations*, p. 339. Voici pour l'Europe les principaux de ces plans:

Allemagne : plan Ertzberger 1918 ; Autriche : plan Lammash 1918. Belgique : H. de La Fontaine: *Magnissima Charta*, *La grande solution*; Paul Otlet: *Constitution mondiale de la S.D.N.* 1917.

France : plan Bourgeois; projet de Constitution Internationale par la Société Proudhon; plan d'Eichtal; H. Lepert, projet de constitution pour la S.D.N.

Italie : projet du gouvernement italien ; projet Anzilotti.

Scandinavie : projet Loder ; avant-projet de convention relative à une organisation juridique internationale par les gouvernements de Suède, Norvège, Danemark.

Suisse : projet de la Société genevoise pour la paix.

des professeurs et des hommes d'Etat se penchent avec anxiété sur le problème de la paix future. Tandis qu'aux Etats-Unis, la *League to enforce peace* (13) élabore ses projets, en Grande-Bretagne un groupe se forme autour de Lord Bryce, ancien ambassadeur à Washington, et de M. G. Lowes Dickinson. L'idée commune à tous est que cette guerre doit être la dernière. On ne pense pas à une institution permanente, mais plutôt à un organisme de secours pour empêcher les guerres dans l'avenir. On n'abolit pas la guerre dans les relations internationales (l'atmosphère ne s'y prête pas encore), mais on demande des mesures de sécurité.

Pour ce faire, le *plan Bryce sur le règlement des conflits internationaux* distingue très nettement les différends d'ordre juridique des différends d'ordre non juridique (14). Tandis qu'il renvoie les premiers devant un tribunal, il soumet les seconds à un conseil de conciliation, «aéropage d'anciens hommes d'Etat» dûment qualifiés, nommés à raison de trois par Etat pour une période déterminée. Les décisions de cet aéropage ne lient aucunement les gouvernements, mais sont simplement présentées comme «les vues d'un corps international tenant compte de l'équité et de l'intérêt général». C'est pourquoi le Conseil se voit attribuer sans inconvénients des pouvoirs très étendus : siégeant en public ou en privé, ayant la faculté de nommer des comités, il peut intervenir à son gré «chaque fois que les bonnes relations entre puissances signataires sont sur le point d'ê-

(13) Sous la présidence de M. Taft. Dans ce projet les Etats membres de la Ligue s'engagent à ne pas prendre les armes sans avoir au préalable provoqué sur l'objet du différend soit la décision d'un corps politique institué pour régler les conflits d'ordre juridique. Contre l'Etat recourant à la guerre en violation de la procédure les signataires unissent sans retard leurs forces économiques et militaires.

(14) A. Zimmern, op. cit. p. 165.

tre mises en danger ». Peu importe que le différend soit ou ne soit pas encore né. Le Conseil peut faire des suggestions, et même s'il le juge à propos, les publier sous forme de rapport. Nous voyons donc précisés pour la première fois le rôle et les attributions d'un Conseil de conciliation permanent chargé d'exprimer les sentiments de l'opinion publique sur les conflits à lui soumis.

On demande aux parties contractantes une déclaration par laquelle elles s'engagent à ne pas recourir à la guerre dans trois hypothèses : avant d'avoir soumis le différend à l'arbitrage ou au conseil ; dans les douze mois suivant cette démarche ; dans la période de six mois suivant le rapport du conseil. Des *sanctions économiques* appropriées aux circonstances sont prévues contre les récalcitrants (15). Cette Association doit comprendre toutes les grandes puissances et, sans doute parce qu'ils sont souvent des foyers de discorde, les Etats européens. Ainsi, pense Lord Bryce, le monde serait ouvert à une utile collaboration internationale.

Un autre plan, de conception quelque peu différente, est mis sur pied par la *Fabian Society* (16). En ce qui concerne le règlement des litiges, il se caractérise par la liste formidable des *sanctions économiques* prévues contre l'Etat en rupture de pacte. Celles-ci consistent en la cessation de toutes relations économiques et financières, la mise à la disposition de bateaux de guerre pour le maintien du blocus et la levée d'une taxe spéciale sur les exportations de l'Etat récalcitrant.

(15) Cf. O. Bruck, *Les sanctions en droit international public*, p. 66. La League of Nations Society, dans son programme, va plus loin et demande des sanctions militaires.

(16) Organisation socialiste fondée en 1884 et qui, tirant son nom de Fabius Cunctator, préconisé pour réformer la société une méthode d'action lente et *progressive*.

La Conférence des Etats a un double pouvoir, législatif et judiciaire.

Médusés par le succès de la vieille Union Postale Internationale et ne comprenant pas que les organismes de ce genre doivent leur succès au fait qu'ils ne touchent pas à la politique (17), les Fabiens proposent au monde une collaboration basée sur ce modèle. On commencerait à collaborer sur un ou plusieurs points et les signataires étendraient progressivement leur activité à tout le champ des affaires internationales.

Quelques particularités sont à retenir : l'idée de concentration des fonctions dans le même organisme; la création d'un secrétariat international « *permanently open for business* »; la prépondérance des grandes puissances au Conseil; l'obligation de faire enregistrer les traités par l'autorité internationale (18); sous peine de non-validité, l'idée de faire siéger la Conférence en formations différentes suivant la nature du débat: conseil tantôt général, tantôt des huit grandes puissances, tantôt européen (19), tantôt américain.

Malgré l'utopie qu'on trouve à sa base, le *Fabian Draft* eut l'avantage d'attirer l'attention sur les organismes administratifs déjà existants et de leur ouvrir ainsi des possibilités de coordination et de développement.

Cette réglementation minutieuse et préalable de la future société ne va pas sans heurter les convictions

(17) G. Gidel, *Cours de Droit International* : Les Unions internationales.

(18) A rapprocher de Wilson, discours pour l'ouverture du 4^e emprunt de la liberté, le 27 septembre 1918 : « Tous les accords et traités internationaux, de quelque sorte qu'ils soient, devront être portés intégralement à la connaissance du reste du monde. » *Documentation Internationale* : Conférence des préliminaires de paix, p. 41.

(19) Cette idée sera reprise en 1930 par M. Briand dans son projet d'Union Européenne.

d'hommes qui prétendent à plus de sens pratique dans la conduite des affaires internationales. *La séance du 19 mars 1918, à la Chambre des Lords* nous offre, à cet égard d'utiles enseignements. En effet, Lord Palmoor ayant demandé à la Haute-Assemblée d'approuver le principe d'une S.D.N. ainsi que la constitution d'un tribunal dont les arrêts seraient appuyés par des sanctions adéquates, Lord Lansdowne, amené à parler du *désarrement*, crut devoir lancer cet avertissement: « Je crois que c'est là une question d'une énorme difficulté et je pense que ce serait une faute de la lier de trop près à la question de la S.D.N. » Et Lord Parker of Wadington, qui lui succède à la tribune, critiquant ceux qui se pressent trop à son gré de fouiller les détails du mécanisme, de s'écrier: « Je crains seulement une chose, c'est que le mouvement en faveur de la S.D.N. soit mis en péril par le fait que ses avocats sont trop pressés. » On a tort, pense-t-il, de raisonner sur le tribunal international et les forces de police internationales par analogie avec l'organisation municipale. Car l'organisation municipale a des racines loin dans le passé; et il est peu probable que les nations acceptent du jour au lendemain un revirement qui implique, avant tout, un changement de mentalité. « Si on s'attaque d'abord aux détails, conclut-il, j'ai les craintes les plus sérieuses que toute cette structure que nous essayons de bâtir nous retombe sur les oreilles » (20).

D'après lui, il vaudrait mieux fonder d'abord une société de la paix dont tous les membres « reconnaîtraient que la guerre, quel qu'en soit le motif, est un danger pour notre civilisation » et s'uniraient contre tout acte de guerre se produisant, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de la dite Société.

C'est là une nouvelle doctrine. Comme le remarque

(20) A. Zimmermann, op. cit. p. 174.

Sir Alfred Zimmermann, « il ne s'agit plus de juristes rêvant qu'il faut avant tout établir des institutions internationales » (21). C'est l'affirmation que des rudiments de communauté internationale, mais des rudiments seulement, existent déjà » et que les peuples sont tout prêts à coopérer pour empêcher le retour de la guerre.

Vers la même époque, un comité de juristes et d'anciens fonctionnaires du Foreign Office présidé par Sir Walter Phillimore, et à qui M. Balfour, en 1916, avait donné mission d'examiner les différents plans existants et d'en élaborer un nouveau si possible, dépose ses conclusions. Connu sous le nom de *Projet Phillimore*, ce plan hybride où se concilient mal les tendances opposées des juristes et des officiels sera bientôt envoyé à Wilson, devenu maintenant le champion de la Société des Nations.

Pour le Comité Phillimore (22), la S.D.N. ne peut être qu'une simple alliance, non universelle, destinée à maintenir la paix entre ses membres. Ceux-ci doivent recourir à l'arbitrage ou à la conférence pour régler leurs conflits, ne pas faire la guerre jusqu'à ce qu'une décision soit rendue et ne jamais recourir à la force contre ceux qui se soumettent à la sentence du tribunal ou à la recommandation de la Conférence. *Les sanctions ne jouent que contre l'Etat qui, malgré l'engagement pris, ne s'adresse pas aux organismes constitués.* Dans ce cas, « l'Etat est considéré *ipso facto* comme étant en guerre avec tous les autres alliés, qui emploient contre lui communément et individuellement toutes mesures appropriées » (23). « Dans le cas d'une attaque d'un Etat non membre, tous les alliés doivent prêter assistance

(21) Ibid., p. 177.

(22) *Documentation Internationale* : la Conférence de la Paix et la S.D.N., p. 47.

(23) Ibid., p. 52, article 2.

à l'Etat attaqué » (24). Les sanctions sont sévères et portent nettement l'empreinte du temps de guerre. Elles sont en principe *unanimes et automatiques* et l'Etat qui ne peut apporter son aide militaire ou navale doit fournir une contribution financière et économique. C'est ce qui deviendra, après quelques modifications, le fameux article 16 du Pacte de la S.D.N.

La conférence prévue par Lord Phillimore est une conférence de diplomates. On choisira la capitale d'un Etat, le président ou le souverain de cet Etat convoquera la conférence, que son représentant présidera de droit. Les signataires seront représentés par le diplomate accrédité par eux dans la dite capitale. Ainsi le contact entre les alliés devient facile et permanent.

Autre disposition qui a son importance: il ne doit pas y avoir de traités incompatibles avec les obligations contenues dans la dite convention. Si d'aventure il en existait, les signataires auraient le devoir de les harmoniser au plus tôt avec leurs obligations nouvelles.

Dans cette énumération sommaire, il convient de signaler également un projet publié à Londres le 11 mai 1918 par la Oxford University Press, sous la signature du Viscount Gray (25) et dont les idées essentielles sont les suivantes : nécessité de former au plus tôt la S.D.N. et d'admettre l'Allemagne dans la communauté des nations ; puis, lorsque toutes les nations seront ainsi réunies sur un pied d'égalité, compréhension par les Etats, surtout par les grandes puissances, qu'une telle communauté ne peut vivre qu'à la condition d'admettre certaines limitations de la souveraineté nationale.

Cette documentation, d'ordre privé, est, on le voit, considérable. Aussi, lorsqu'un peu plus tard, la nécessité d'un plan officiel se fera sentir, les conseillers du Fo-

(24) Ibid., p. 55, article 15.

(25) *Documentation Internationale*, op. cit. p. 56.

reign Office n'auront qu'à passer au crible ces différents projets pour en tirer un tout logique et substantiel.

Le Foreign Office se trouve à cette époque de l'histoire en face d'une double et difficile tâche. Il lui faut à la fois « remplir un vide et réaliser un idéal » (26), c'est-à-dire faire quelque chose pour remplacer le système des blocs antagonistes d'avant-guerre, et faire sortir des nuages la Société des Nations.

Le *Memorandum Britannique* propose en conséquence de baser les relations internationales sur deux formules essentielles : les conférences régulières et les traités collectifs. En effet, la diplomatie par les conférences avait fait ses preuves pendant la guerre et on se rendait compte que la présente guerre était imputable à l'absence d'un système de conférences régulières. On réunissait donc annuellement la conférence des grandes puissances, et une assemblée générale de tous les Etats pourrait avoir lieu à intervalles plus éloignés, par exemple tous les quatre ou cinq ans, comme pour la Conférence Impériale Britannique.

C'est, on le voit, l'embryon du Conseil (qui doit représenter surtout les grandes puissances) et de l'Assemblée. L'organisation ainsi mise sur pied serait mieux qu'un concert européen, car elle tiendrait des réunions périodiques, aurait son secrétariat, comprendrait tout le globe et revêtirait la forme d'une vaste organisation mondiale pour la coopération internationale. En un mot, elle serait un point de convergence entre la force et le droit, ou, mieux encore, « l'inauguration d'une règle de droit sous la protection des puissances » (27). Cette règle prendrait la forme d'une simple garantie de paix formulée dans un traité collectif. Au délinquant on ap-

(26) A. Zimmermann, op. cit. p. 189.

(27) Ibid., p. 191.

pliquerait théoriquement les sanctions du projet Phillimore. Mais, en réalité, on ne pensait pas qu'il pût jamais y avoir place pour la guerre. On envisageait, au pis aller, une simple suspension de la procédure du règlement pacifique (28). Ainsi serait fondée une S.D.N. basée sur l'ordre et la solidarité sociale.

Afin que soient reliés la Force et le Droit, cette conception exigeait dans la pratique l'incorporation dans le nouvel organisme, avec toutes modifications désirables, de l'organisme de La Haye. D'autre part, les organes administratifs internationaux déjà existants devaient être reliés entre eux par la S.D.N. dont le secrétariat devenait un « secrétariat des secrétariats » avec une double tâche, politique et administrative. Enfin, parmi les problèmes internationaux dont on prévoyait l'étude immédiate, figurait le problème des races de couleur.

Ainsi, pensaient les conseillers du Foreign Office, on s'habituerait peu à peu « à examiner les problèmes du point de vue du monde comme un tout » et on verrait se former un véritable esprit international.

Un peu avant la publication de ce document officiel, avait paru en librairie, le 16 décembre 1918, un essai du général sud-africain *Smuts*, intitulé « The League of Nations ; a practical suggestion » (29), qui devait avoir une heureuse fortune puisque certaines de ses dispositions allaient se retrouver intégralement dans le pacte définitif.

En publiant ce livre, écrit Sir A. Zimmermann, « l'auteur rendit service aux avocats d'une S.D.N. réaliste en les appuyant de tout le poids de son autorité de soldat,

(28) Cf. Bourquin, *La sécurité collective*, p. 337.

(29) *Documentation Internationale* : la Conférence de la Paix et la S.D.N., p. 67.

d'homme d'Etat et de philosophe » (30). Et, de ce fait, le général, qui est en même temps une des personnalités les plus éminentes du Dominion d'Afrique du Sud, se déclare avec une franchise de soldat l'adversaire de ceux qui regardent la S.D.N. comme un simple moyen de prévenir les guerres futures. A ses yeux, elle doit être d'abord un grand organe de la vie ordinaire et pacifique de la civilisation, toujours visible et toujours actif. « Son activité dans la paix doit être la fondation et la garantie » de son pouvoir en temps de guerre. Elle travaillera au moyen d'une conférence générale périodique et d'un corps plus réduit qui sera en quelque sorte son exécutif.

L'auteur suit le Memorandum Britannique lorsqu'il demande que la S.D.N. ne soit pas un super-Etat, mais une conférence permanente entre gouvernements indépendants, pour une activité internationale conjointe dans certains cas définis.

Par contre, il s'en écarte sur certains points importants :

Il donne une importance capitale au problème des armements et demande qu'on procède *progressivement* à l'abolition de la conscription, la limitation des armements et la nationalisation des industries de guerre.

Il prévoit dans le Conseil des membres permanents et des membres non permanents.

Il demande que les mandats soient attribués à des Etats particuliers; car (peut-être est-ce un souvenir des abus commis jadis dans l'Etat libre du Congo) il est persuadé que la présence de plusieurs Etats sur le même territoire est nuisible à la population.

Signalons enfin que, sceptique sur la solidarité sociale du monde civilisé, le général Smuts rend les seules *sanctions économiques* obligatoires contre l'Etat en rup-

(30) A. Zimmermann, op. cit. p. 209.

ture de pacte. Quant aux sanctions militaires, « elles doivent être recommandées aux divers Etats; mais c'est à eux qu'incombe la charge de décider, chacun pour son compte, si les recommandations du Conseil doivent être exécutées ou non » (31).

Entre temps, le gouvernement britannique avait chargé Lord Cecil d'élaborer également un projet. Choissant sa documentation dans le memorandum du Foreign Office, Lord Cecil, en ajoutant quelques dispositions prises au plan Phillimore (32), dressa le *Cecil Draft*, qui fut envoyé à Paris avec le plan Smuts à M. David Hunter Miller, Legal Adviser du Président Wilson. C'est de la confrontation des vues anglaises et américaines que sortit le *plan Hurst-Miller*, pris par M. Wilson comme base de discussion à la Commission de la S.D.N. (33).

On remarquera que la grande lacune de tous ces projets est le manque de sanctions dans le cas de non-exécution d'une sentence arbitrale ou d'une décision prise par la S.D.N.

En regard de cette documentation, la contribution américaine aux sources du Pacte nous paraît plus réduite. Il est vrai qu'aux Etats-Unis nous trouvons, en dehors de la *League to enforce peace*, un *plan Robert Lansing* du 20 décembre 1918 (34) ; que le colonel House est l'auteur d'un plan détaillé (35) ; et que Wilson lui-même travailla à un projet plusieurs fois remanié. Mais, sous la pression anglaise, c'est le plan Hurst-Mil-

(31) Cf. O. Bruck : Les sanctions en droit international, p. 76.

(32) A. Zimmermann, op. cit. p. 194.

(33) Conférence de la Paix, session du 3 février 1919.

(34) *Documentation Internationale*, op. cit. p. 71.

(35) Ibid., p. 57. Ce plan, inspiré du projet Phillimore, se bornait à ajouter, en conformité avec la doctrine de Monroe, la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des Etats membres de la S.D.N.

ler, et lui seul, qu'on sortit des tiroirs à la Conférence du 3 février ; et toutes les modifications qu'on lui fit subir par la suite furent de simples amendements (36) Etudiant le rôle personnel du Président Wilson, M. Baker a pu écrire avec justesse : « Pratiquement, les statuts de la Société ne contiennent pas une seule idée originale du Président Wilson. Son rôle fut, en somme, celui d'un éditeur choisissant, rejetant et compilant les projets émanés d'autres sources » (37).

L'opinion américaine, d'ailleurs, ne s'y trompa pas. M. Wickham Steed (38) nous parle dans ses Mémoires des « articles mordants par lesquels d'éminents écrivains américains tels que Frank Simonds représentaient la Société des Nations comme une chose imposée au Président par d'astucieuses manœuvres britanniques ».

De son côté, M. Hugues, ministre d'Australie, dans un ouvrage sur le Commonwealth, « *The Splendid Adventure* » (39), remarque que, si le Président Wilson peut revendiquer la paternité de la S.D.N. en vertu de son quatorzième Point, par contre, « sans l'habileté des constructeurs de plans britanniques, sans l'expérience et le génie de ces hommes d'Etat britanniques, la S.D.N. aurait été une institution mort-née, partageant le destin des autres points parmi les quatorze qui, tel celui concernant la liberté des mers, étaient condamnés par la doctrine britannique ».

Ainsi, la Grande-Bretagne, aux sources mêmes du

(36) « Cette décision initiale, conclut M. Zimmern, fit du Covenant ce qu'il est, un document américano-britannique avec, ça et là, une addition ou un amendement pour combler les vœux des autres Etats. »

(37) Cité par W. Churchill : *The World Crisis; Aftermath*, p. 14.

(38) Directeur du *Times* à l'époque de la Conférence de Paris.

(39) P. 294.

Pacte, fait déjà prévaloir ses conceptions, et M. Winston Churchill a raison d'écrire : « Phillimore, Robert Cecil, Smuts et Hurst sont des noms qui lient pour toujours l'Empire Britannique à la naissance du Pacte de la Société des Nations. » (40).

(40) W. Churchill, *op. cit.*, p. 161.

CHAPITRE II

L'EMPIRE BRITANNIQUE ET L'ELABORATION DU PACTE

L'opinion et le gouvernement britanniques ayant pris position avec cette netteté, M. Lloyd George a derrière lui toute la Grande-Bretagne lorsqu'à la deuxième séance de la Conférence de la Paix de Paris (1), approuvant le discours que vient de prononcer le Président Wilson, il affirme officiellement, au nom de son pays, la nécessité d'une Société des Nations. L'Angleterre des vieilles filles et des Quakers applaudit à cette initiative qui doit écarter le spectre de la guerre ; et les libéraux sentent confusément que l'Empire sortira consolidé de cette collaboration internationale. Un problème se pose alors aux hommes d'Etat : comment la Grande-Bretagne entrera-t-elle à la S. D. N ? Problème complexe du

(1) Le 15 janvier 1919.

fait de l'existence du Commonwealth (2), curieux assemblage de nations qui n'a son équivalent nulle part ailleurs dans le monde. La Grande-Bretagne seule siègera-t-elle à Genève ? Ou bien ses Dominions auront-ils, eux aussi, leurs représentants ? Certains penchaient pour la première solution, qui eût amené une concentration indiscutable, et par suite, un singulier renforcement de l'Empire. Mais était-elle encore possible au moment où s'ouvrait, la Conférence de la Paix ?

Le général allemand Bernhardt (3), écrivant en 1914, avait dénoncé l'impossibilité pour la Grande-Bretagne de conserver longtemps des possessions dispersées dans toutes les parties du monde (4) et c'est en spéculant sur l'écroulement de la puissance britannique que l'Allemagne avait déclenché les hostilités (5).

En fait, cet écroulement ne se produisit pas, puisqu'au contraire la guerre recimenta l'Empire dans le sang des Dominions venus au secours de la mère-patrie. Mais, comme devait bientôt le souligner Sir Robert Borden, délégué du Canada, l'intervention des Dominions aux côtés de la Métropole ne signifiait nullement qu'on marchait à une centralisation de l'Empire. Forts des sacrifices consentis et des promesses qui leur avaient été faites, les Dominions exigèrent et obtinrent d'être signataires des traités de paix et d'entrer dans la S.D.N. Les puissances et l'Angleterre elle-même auraient préféré

(2) Le terme de Commonwealth, qui implique une idée d'égalité entre la métropole et les Dominions, ne sera officiellement adopté qu'à la Conférence Impériale de 1926.

(3) C. J.-J. Chevallier : *Evolution de l'Empire Britannique*, T. I. p. 313.

(4) Idée qui avait déjà été développée en Angleterre par William Petty vers la fin du XVII^e siècle et par G. Fox au XVIII^e siècle.

(5) Frederic Nauman, dans son livre *Mittleuropa*, paru en 1915, reconnaît l'erreur psychologique des Allemands.

ré leur voir attribuer un siège unique sous la dénomination d'Empire Britannique. Mais leurs délégués, notamment Sir Robert Borden (Canada) et le général Smuts (Afrique du Sud) ne l'entendaient pas de cette oreille. On dut leur accorder la représentation séparée (6). Plus tard, on leur accordera même le droit de présenter des juges nationaux à la Cour Permanente de La Haye et d'avoir des délégués gouvernementaux à l'Organisation Internationale du Travail (7).

Si l'on pose comme principe que les intérêts de la Grande-Bretagne et de l'Empire sont solidaires, c'est un gain britannique, car, écrit M. Corbett (8), « les membres de l'Empire, en entrant dans la Société, ont réservé leur union constitutionnelle et n'ont entendu assumer par là aucune obligation dont l'accomplissement signifierait la dislocation de l'Empire ». Ainsi, sur le forum des nations, la communauté britannique, unie dans sa ligne de politique étrangère, s'adjuge plusieurs voix (9). Solidement établie sur le chantier où l'on va construire elle pourra, sans trop de difficultés, imposer l'essentiel de ses conceptions aux nouveaux bâtisseurs du monde.

Si la paix est universellement désirée et si l'on est d'accord sur la nécessité de créer une S.D.N., par contre, sur la méthode à employer, les opinions diffèrent. Chaque peuple, avec son tempérament particulier qui est

(6) Le côté politique de la question apparaît nettement dans le cas de l'Inde, qui n'est même pas un Dominion, et qui fut admise bien que ne se gouvernant pas librement, condition essentielle pour entrer dans la S.D.N.

(7) Institution adoptée à la demande du délégué anglais Robert Cecil.

(8) Cité par J.-J. Chevallier, op. cit. Tome I, p. 398.

(9) Ces voix sont les suivantes : Empire Britannique (représenté par un délégué de la Grande-Bretagne), Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Inde. En 1923, il faudra ajouter l'Irlande.

la résultante de son histoire, de sa géographie ou de son économie, apporte sa solution, qui lui paraît forcément la meilleure. Trois tendances essentielles se font jour, l'une aux Etats-Unis, l'autre en Grande-Bretagne, l'autre en France. Aussi l'histoire de l'élaboration du Pacte est-elle celle d'une lutte entre les grandes puissances au sein des commissions, lutte qui, pour être pacifique, n'en revêt pas moins une certaine âpreté.

La conception anglaise, nous l'avons vu en étudiant le memorandum du Foreign Office, était dominée par l'hostilité à l'application aux choses publiques des méthodes employées dans les relations des individus. On ne voulait pas transposer les méthodes judiciaires dans les relations internationales. Lloyd George, dans son discours du 25 janvier, ne parlait pas de sanctions. Les Anglais étaient partisans d'une union politique des Etats, dirigée surtout par les grandes puissances, et capable d'organiser une union pacifique des peuples. Ils ne concevaient pas seulement la création d'une institution qui pût résoudre les conflits, mais la formation d'une organisation établissant des rapports permanents entre les peuples et dans tous les domaines (10). On ne désirait pas préciser à l'excès les attributions de ce nouvel organisme. M. Wickham Steed traduisait fidèlement l'opinion de ses compatriotes en écrivant dans le *Daily Mail* du 13 février 1919 : « Il ne faut pas que la S.D.N.

(10 C'est à la demande expresse de Lord Cecil que le terme « pour développer la coopération entre les nations » sera mis symboliquement en tête du Préambule du Pacte. Cf. Doc. Int. p. 137.

Ce souci de coopération universelle perce constamment dans les interventions de Lord Cecil. Ainsi, à la séance du 22 mars 1919, il demande « qu'on fasse bon accueil aux nouveaux adhérents plutôt que de leur imposer un scrutin trop rigoureux ». (*Doc. Internat.* p. 351) et « qu'on ne leur donne pas l'impression qu'on maintient simplement l'alliance établie pendant la guerre » (*Ibid.* p. 358).

soit établie, si j'ose dire, sous l'action d'une commotion d'obus. Il ne faudrait pas, d'autre part, qu'elle s'éloignât trop des leçons pratiques de la guerre, ni qu'elle soit trop de l'autre monde. La solution consisterait à créer un layon sain et à le laisser s'agrandir ; nul ne saurait dire comment il se développerait, mais il est bien certain que ce layon deviendrait un grand et puissant organisme, précisément en raison de la droiture et de l'absence d'égoïsme qui l'auraient inspiré. » On souhaiterait donc un mécanisme pas trop précis qui fonctionnerait un peu à l'image du Commonwealth.

Cette conception restait fort en deçà des idées du Président Wilson, ainsi que de la conception française.

Qu'apportait donc Wilson, lorsqu'il débarqua en Europe en 1918 ?

Fils de presbytérien, né en Virginie et élevé dans l'Etat de Géorgie, il unissait en lui le zèle missionnaire des faiseurs de Pacte à la dévotion qu'a tout bon démocrate du Sud pour la souveraineté populaire (11). Par une contradiction qu'expliquent ses origines et son éducation, il voulait à la fois la régénération politique de l'humanité et le maintien des droits et libertés des Etats et des peuples. Son Quatorzième point, d'illustre mémoire, demandait la création d'une S.D.N. qui garantirait « l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des Etats ». Cette formule de protection correspondait exactement, dans la vieille conception du droit, à celle que donnaient les Etats forts aux Etats faibles. Mais Wilson la modifiait et la modernisait, tout en laissant intacte, chez les Etats garantis, la souveraineté nationale : la garantie devenait *mutuelle*, donnée et prise par les Etats faibles et forts mis désormais sur un pied d'égalité. La force de tous était mise au service de chacun ; et Wilson insistait sur le *caractère démocratique*

(11) Voir A. Zimmermann, op. cit. pp. 215 et suivantes.

de cette garantie. En arrivant à Paris, le Président des Etats-Unis s'adressa aux hommes d'Etats européens un peu comme un pasteur prêchant à son troupeau, à un troupeau universel de fidèles pour qui les frontières sont des barrières sans importance. Mais il sut concilier sa conception de l'« opinion organisée de l'humanité » avec ses principes de démocrate en faisant écarter, dès le début, l'idée d'une police internationale. Tandis que les Anglais se préoccupaient de la charpente du futur mécanisme, Wilson songeait surtout à y introduire ses quatorze points (12). Hypnotisé par ses idéaux politiques, il se désintéressait de la méthode. On l'entendait seulement parler en termes généraux de désarmement, de liberté des mers, d'abaissement des barrières douanières, de règlement européen et colonial, et, par dessus tout, de garanties.

Le résultat fut qu'on vit naître de la discussion une charpente britannique supportant quelques-unes des idées du Président Wilson. Le meeting d'ambassadeurs prévu par le Président fut remplacé par les deux Conférences du plan britannique : la grande à caractère parlementaire, comprenant tous les Etats ; et la petite, comprenant seulement les grandes puissances (13). Le Pacte consacrait ainsi la conception anglaise d'une S.D.N. concert amélioré des grandes puissances (14).

(12) Ibid. p. 239 et suiv.

(13) Ces deux corps, qui ne sont pas dans des rapports de hiérarchie et de subordination, nous font penser, pour le vague de leurs attributions, à la structure du Commonwealth. A la séance du 22 mars 1919, M. Hymans, délégué belge, ayant demandé qu'une distinction soit établie entre la compétence du Conseil et de l'Assemblée, Lord Cecil lui répondit que « l'esprit du Pacte est d'éviter les distinctions trop nettes, et qu'il paraît préférable de laisser au Conseil et à l'Assemblée le soin d'établir ultérieurement les règlements qu'ils croiront convenables ». *Documentation Internationale*, ibid. p. 350.

(14) Le Conseil ne peut avoir qu'un simple rôle médiateur. De

Non contents de cette victoire, les Anglais entendaient poursuivre leur avantage. Nous savons qu'une des idées chères à Wilson était le problème de la garantie de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale des Etats. Le Président voulait appliquer au monde la règle que Monroë avait jadis édictée pour la protection du continent américain. C'était assumer une lourde tâche.

En homme pratique, le colonel House reconnaissait dans son plan qu'on ne pouvait figer les frontières dans le temps et ménageait la possibilité des changements pacifiques de territoires. Mais cette clause permettait trop de fissures, et le plan Hurst-Miller l'avait supprimée, ce qui n'était pas de nature à plaire aux Anglais, peu enclins à garantir le *statu quo* en Europe Centrale (15). La Grande-Bretagne poussa donc à la rédaction de l'article 19 (16). Répugnant aux engagements préliminaires et généraux, elle désirait faire échec au principe de la garantie. Mais, en fin de compte, l'article 19, dans sa forme définitive, n'est que l'expression d'un pieux espoir et laisse intacte l'obligation de garantie.

Aussi la délégation anglaise s'attaque-t-elle à la garantie elle-même. Le terme « *guarantee* », que Wilson veut insérer dans le Pacte, sonne mal aux oreilles anglaises, parce que trop clair et trop précis. Aussi le

plus, idée essentiellement anglo-saxonne, la minorité peut elle aussi déposer ses conclusions.

(15) La Conférence, à la séance du 6 février 1919, avait ajourné l'examen d'une proposition de Lord Cecil visant à la révision périodique des engagements internationaux. Cf. *Doc. Internat.*, op. cit. p. 145.

(16) Art. 19. — « L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. »

remplace-t-on par le terme « *undertake* » qui, s'il évoque toujours l'idée d'engagement, n'a cependant pas la même force. On aboutit ainsi à la rédaction de l'article 10 : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. »

Mais n'est-ce pas encore trop ? Et peut-on, sans péril, assurer le *statu quo* dans une Europe bouillonnante où le tracé des nouvelles frontières a été loin de contenter tout le monde ? Lord Cecil demande la suppression des termes « *et à maintenir contre toute agression extérieure* », ce qui, pour Chaque Etat, réduirait la garantie au simple respect, pour son propre compte, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'autrui. Mais Wilson, fortement épaulé par d'autres Etats, notamment l'Italie, s'y oppose. C'est le délégué français, M. Larnaude, qui réalise l'accord en proposant d'ajouter à l'article en question un paragraphe spécifiant les voies et moyens d'exécution de cette garantie, ainsi que la compétence du Conseil en cette matière (17).

Par ce subterfuge, Wilson pense avoir gagné la partie, la France croit avoir renforcé le Pacte (18), mais l'Angleterre enregistre une victoire, car, demeure-t-elle persuadée, « l'insertion des mots nouveaux rendait clair que sans eux la première partie de la clause n'était qu'un principe » (19), une simple obligation morale.

(17) C'est le deuxième paragraphe de l'article 10 : « En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

(18) Cf. Ch. Dupuis : *Cours de Droit des gens*: Moyens directs de sauvegarde de la paix. « La seconde phrase de l'article est le complément de la première. Elle précise la procédure des sanctions susceptibles d'assurer cette obligation de garantie. »

(19) A. Zimmermann, op. cit. p. 243.

Le Conseil ayant désormais pouvoir d'aviser rejetait sur chaque Etat la responsabilité incombant à la S.D.N.

Cette intervention Cecil est symptomatique, car elle nous montre que la Grande-Bretagne a pris, dès le début, l'initiative d'un affaiblissement du Pacte. Dans le même esprit, lorsque viennent en discussion les articles pris au plan Phillimore, sur la procédure à suivre pour éviter la guerre (20), elle refuse de se joindre aux puissances qui demandent l'arbitrage obligatoire « afin de boucher les fissures par où la guerre peut entrer ». Pareillement, elle se trouve d'accord avec les Etats-Unis pour créer une autre brèche, celle de l'article 15 (8°) : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander une autre solution. » (21).

C'est qu'à mesure qu'on avance dans l'élaboration du Pacte, une philosophie quelque peu différente se fait jour en Grande-Bretagne (22). Comme on ne peut s'aventurer trop loin sur le champ de l'organisation internationale sans prendre des engagements d'une extrême gravité, on commence à se dire qu'après tout, le Covenant ne changera pas plus les nations que les lois ne convertissent les peuples, et que si les Etats du futur conservent leur égoïsme et leur esprit de guerre, rien ne saurait empêcher les conflits. La S.D.N., dit-

(20) On sait que le plan Phillimore défend aux signataires de faire la guerre: avant d'avoir soumis le litige à l'arbitrage ou à la Conférence des Etats; avant la publication de l'arrêt ou du rapport contre un Etat qui s'est conformé à l'arrêt du Tribunal ou aux recommandations de la Conférence. Hors ces trois cas, la guerre est licite.

(21) C'est l'origine de la théorie du domaine réservé.

(22) A. Zimmermann, *ibid.*, p. 245.

on, ne doit pas être un instrument de répression, mais de collaboration habituelle et pacifique. On regrette d'avoir à formuler des sanctions dans le Pacte et c'est à contre-cœur qu'on se laisse arracher la signature de l'article 16.

Un tel état d'esprit devait forcément amener un conflit avec la délégation française, qui présentait un plan de conception très différente. Le projet français organisait en effet une sorte de Confédération d'Etats, avec un conseil, un tribunal, et un état-major permanent avec une force internationale (23). Les décisions du Conseil et du Tribunal étaient obligatoires. L'exécution des sanctions contre le délinquant étaient assurées soit directement par le Conseil, soit indirectement par les Etats mandatés. L'Etat-major international avait un droit de contrôle sur les armements et les contingents des membres de la Société des Nations.

Marqué au coin de l'esprit français, ce projet, écrit M. Ch. Dupuis, « avait une qualité, qui aux yeux des Anglo-Saxons, était un grave défaut : il était beaucoup trop précis. Il impliquait de la part des Etats des renonciations à certaines prérogatives de leur souveraineté et des obligations internationales précises, inacceptables pour l'esprit anglo-saxon qui évite les textes précis susceptibles de lier les Etats et leur préfère des formules plus vagues et élastiques dont les gouvernements peuvent, suivant les circonstances et suivant leurs intérêts, dégager telle ou telle conclusion » (24).

Aussi, M. Bourgeois, chef de la délégation française, trouve-t-il en face de lui les Anglais fortement soutenus par Wilson. Lord Cecil lui répond nettement que le pro-

(23) A signaler qu'à la Conférence un délégué travailliste anglais, M. Barnes, était également partisan d'un noyau de forces internationales.

(24) Cf. Ch. Dupuis, Cours de Droit des Gens : la S.D.N.

jet anglais ne prévoit pas de force internationale et qu'on pourrait, tout au plus, « adopter des dispositions moins strictes qui permettraient de préparer une entente sur le sujet quand le besoin s'en ferait sentir » (25). Quant à Wilson, il trouve le contrôle offensant et s'en remet, pour les armements, à la bonne foi des signataires. La France doit s'incliner. On lui offre, en guise de consolation, un maigre article 9, qui laisse prévoir la formation d'une Commission permanente « pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8 (26) et d'une façon générale sur les questions militaires et navales » (27).

La Grande-Bretagne qui, au cours de la discussion, s'est mesurée avec les Etats-Unis, puis avec la France, va bientôt se trouver en contradiction avec les petites puissances sur la question de la composition du Conseil. Ces dernières au nom de l'égalité, réclament le droit d'entrée au Conseil, alors que les Anglais entendent faire du Conseil une sorte de Directoire européen comprenant seulement les grandes puissances et un nombre très restreint d'Etats secondaires désignés par celles-ci. A la séance du 4 février 1919, Lord Cecil souligne déjà l'inconvénient à ce qu'il y ait trop de membres dans ce qu'on appelle encore le Comité exécutif (28); et quelques jours plus tard, il affirme que si le Conseil est trop nombreux, c'est toute la S.D.N. qui risque d'être compromise (29). Le délégué anglais pense qu'il y aurait beaucoup à dire au sujet de l'égalité (30), et demande

(25) *Documentation Internationale*, op. cit., p. 172.

(26) L'article 8 est consacré à un simple projet de désarmement futur.

(27) *Doc. Internationale*, ibid. p. 173.

(28) Ibid. p. 138.

(29) Ibid. p. 178.

(30) A. Zimmermann, op. cit. p. 252.

que le Conseil comprenne seulement deux petites puissances. Mais les Etats secondaires, appuyés par la France, réussissent à lui imposer le chiffre quatre (31).

Par contre, la délégation britannique marque un point sur une question d'un ordre capital. Lord Cecil présentait à la Conférence un article 21 destiné à réprimer la persécution religieuse et l'intolérance. Le baron Makino, délégué japonais, tenta alors de faire insérer dans le Pacte le principe de l'égalité des races (32). Puisque l'égalité des nations est un des principes fondamentaux de la S.D.N., argumentait-il, et que Lord Cecil, passant sur le plan de l'individu, condamne l'intolérance, il ne peut que condamner avec nous cette mentalité du blanc qui tient le jaune pour son inférieur et qui, d'ailleurs, n'a plus de raison d'être depuis que l'Asiatique a prouvé sa valeur dans la guerre russo-japonaise. De nombreux Etats partageaient cette manière de voir.

Mais on sait que l'Asie fait peser sur les territoires anglo-saxons une grave menace démographique. Aussi bien aux Etats-Unis que dans l'Empire britannique, des lois de protection extrêmement sévères freinent l'immigration jaune, considérée comme une menace pour la

(31) Cf. art 4 (1°) : « Le Conseil se compose de représentants des principales puissances alliées et associées ainsi que des représentants de quatre autres membres de la Société. Ces quatre membres sont désignés librement par l'Assemblée aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les représentants de Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du Conseil ».

La composition du Conseil ira sans cesse en s'élargissant. En 1926, le Conseil comprendra quatorze membres, soit cinq membres permanents et neuf membres non permanents (ces derniers étant élus pour une période d trois ans).

(32) Séance du 13 février 1919, cf. *Doc. Internationale*, p. 191.

main-d'œuvre locale et assimilée à une invasion qui, pour être pacifique, n'en est pas moins redoutable. Accepter le principe de l'égalité des races, c'était pour les Britanniques remettre en question toute cette législation et porter atteinte à la sécurité de l'Empire. L'intransigeant M. Hugues, premier ministre et champion de la *White Australia*, fit pression sur ses collègues, car il se sentait plus particulièrement menacé, l'Australie étant, de par sa situation géographique, un déversoir naturel du Japon.

Devant cette résistance, appuyée du reste chaleureusement par les Américains, les autres puissances durent s'incliner, après que Lord Cecil eut renoncé à son article 21.

Dans ce tableau sommaire de l'influence britannique dans la phase de l'élaboration du Pacte, il importe de réserver une place spéciale à une nouvelle institution du Droit International qui a vu le jour à la Conférence de Paris et dont le régime, non uniforme, fut modelé au mieux des intérêts de l'Empire. Nous voulons parler des mandats internationaux.

Dès le temps de guerre, on se préoccupait en Grande-Bretagne du sort des colonies appartenant aux ennemis. On était d'accord pour ne pas les rendre à leurs anciens propriétaires (33). Le 20 décembre 1917, M. Lloyd George, à la Chambre des Communes, invoquait contre une éventuelle restitution des raisons humanitaires. On ne pouvait, disait-il, replacer sous la botte germanique des populations qui demandaient une protection contre le terrorisme allemand. D'ailleurs, la sécurité britannique, clairement menacée par l'Allemagne, ne l'exigeait-elle pas ? Enfin, les compagnies commerciales, notamment la Liverpool Steam Shipowners

(33) Leopoldo Palacios, *Los Mandatos*, p. 165.

Association », invoquaient des raisons économiques comme la nécessité de conserver des territoires riches en textiles, en oléagineux (34) et en autres produits indispensables à l'industrie européenne.

Les Dominions se montraient particulièrement intransigeants sur ce point. Les troupes sud-africaines avaient conquis le Sud-Ouest Africain allemand, et les troupes australiennes avaient arraché à l'Allemagne ses possessions dans le Pacifique. On trouvait naturel que ces sacrifices fussent compensés par des gains territoriaux. Depuis longtemps, les Dominions du Pacifique soutenaient que la présence des puissances étrangères au Sud de l'Equateur, sur les terres et les îles voisines, était une menace pour la sécurité de l'Empire. Ils pensaient que leurs victoires allaient réparer ce qu'ils appelaient les « bévues de la polotique anglaise » par une annexion pure et simple de leurs conquêtes (35). M. Hughes, le délégué australien, avait pris les devants en déclarant catégoriquement, à New-York, en juin 1918, que les colonies conquises par les Australiens ne seraient pas restituées tant qu'il resterait un soldat australien vivant (36). Une bonne partie de l'opinion anglaise le soutenait. Le *Times*, dans son éditorial du 30 janvier 1919, déclarait : « Les immenses sacrifices des Dominions pour la cause commune justifient ces revendications qui leur tiennent tant à cœur. Nous ne

(34) Ibid. p. 167. Les Trade-Unions et le Labour party, d'accord avec les socialistes des autres pays, avaient bien demandé en 1917 que ces colonies fussent mises sous l'autorité supra-nationale d'une S. D. N. Mais cette proposition était sans valeur dès l'instant qu'on avait renoncé à la notion de S. D. N. super-Etat.

(35) J.J. Chevalier : *L'évolution de l'Empire Britannique*, vol. I, p. 400.

(36) C.-E. Ferri : *La teorica dei mandati internazionali*, p. 79.

pouvons pas ne pas approuver leurs revendications et ne pas les appuyer de toutes nos forces ».

Mais Wilson n'admettait pas le droit fondé sur la conquête. Il voulait créer un monde nouveau ordonné sur la base de la démocratie et de l'organisation internationale. Son Cinquième point, relatif au règlement des questions coloniales, stipulait que « les intérêts des populations en jeu pèseront d'un même poids que les revendications équitables d'un gouvernement dont le titre reste à définir » (37). Il fallait donc trouver quelque chose satisfaisant à la fois les idées de Wilson et l'impérialisme britannique. Le vieux droit ne pouvait fournir d'expédients suffisants pour ce cas. Ce fut le mérite du général Smuts de trouver une solution. Dans son plan, qui devait tant influencer Wilson, il développait, en effet, cette idée que la future S.D.N. devrait être l'héritière des Empires en décomposition. Elle délèguerait ensuite temporairement son autorité à des Etats qui seraient ses mandataires contrôlés pour diriger et administrer les dits territoires. Cette idée de mandat n'était pas incompatible avec l'esprit anglais, puisque l'Australie exerçait déjà une tutelle de ce genre sur certaines îles de la Papouasie ainsi que sur une partie de la Nouvelle-Guinée, et que depuis le South Africa Act de 1909, l'Afrique du Sud avait un pouvoir de cette sorte sur le Betchuanaland (38). Si nous en croyons M. Winston Churchill, le gouvernement britannique admettait volontiers le principe des mandats, car, gouvernant avec justice et libéralisme, il n'avait rien à craindre d'une enquête internationale. Le problème de l'attribution des territoires coloniaux ex-ennemis le préoccupait vivement. Dès le 23 février 1919, au Conseil des Dix, Lloyd George, contre le gré de Wilson, abordait

(37) *Documentation Internationale*, p. 27.

(38) Leopoldo Palacios, *op. cit.* p. 173.

la question coloniale avant les affaires européennes et faisait attribuer les mandats avant même que ne soit constituée l'autorité de la Société des Nations (39).

Mais, d'autre part, on ne pouvait presser les Dominions, ces fils bien-aimés, de céder ce que le sang avait conquis. Il fallait tenir compte de leurs services de guerre et de leur jeune nationalité. Le 23 janvier 1919, Lloyd George présente au Conseil des Dix (40) Sir Robert Borden (Canada), M. Massey (Nouvelle-Zélande), M. Hugues (Australie), MM. Botha et Smuts (Afrique du Sud). « Les voici, nous les dépeint W. Churchill, plus lourds d'avenir encore que de présent. Voici les pèlerins, langues rudes et vastes terres » (41). Ils parlent fort et affirment hautement et sans périphrases leurs revendications. La Grande-Bretagne joue à leur côté un rôle modérateur. La discussion est violente, et, plus d'une fois, on craint la rupture (42). Le général Smuts lui-même, inventeur de la théorie des mandats, pense bien ne pas l'appliquer au Sud-Ouest Africain; car, dit-il, le Sud-Ouest Africain est un vaste territoire très peu peuplé et pour ses indigènes comme pour ceux du Pacifique, on ne peut décemment pas inventer un droit de libre disposition. Le contraste entre les principes idéalistes de Smuts et

(39) Ibid. p. 174.

(40) Pour la plus grande joie de M. Clemenceau, qui était aussi partisan de l'annexion pure et simple. « Amenez-moi vos sauvages », avait-il dit avec délice à Lloyd George avant leur introduction. W. Churchill, op. cit. p. 172.

(41) Ibid.

(42) Ibid. « A un moment donné, le Président Wilson demande à M. Hugues : « Entendez-vous dire, monsieur Hugues, que l'Australie, « dans certaines circonstances, se mettrait en opposition avec l'ensemble du monde civilisé ? ». M. Hugues, très sourd, avait un instrument semblable à une mitrailleuse et grâce auquel il entendait tout ce qu'il voulait. Il répondit sèchement : « C'est à peu près cela, monsieur le Président ».

les convoitises des Dominions frappe péniblement les délégués des autres nations.

Enfin, la discussion, jaillit sous la forme d'un amendement Smuts l'article 22, qui porte clairement la marque de ses origines politiques (43). Cet article distingue trois catégories de mandats. Les mandats A s'appliquent à certaines communautés assez évoluées qui appartenaient jadis à la Turquie. Dans cette catégorie, la Grande-Bretagne se fait attribuer la Palestine et la Mésopotamie, acquisitions précieuses pour l'Empire et pour l'hégémonie impériale autour des Indes. Les mandats B visent des communautés moins évoluées, que le mandataire administre sous certaines conditions limitant son autorité, conditions posées soit dans l'intérêt des indigènes, soit dans l'intérêt des autres membres de la S.D.N. L'autorité du mandataire s'affirme ici davantage ; mais la formule, aux yeux des Dominions, et notamment de l'Australie, a encore le désavantage d'assurer aux autres membres de la S.D.N. l'égalité dans les conditions du commerce et des échanges. Or, cette égalité, M. Hugues, champion de la *White Australia*, se refuse à l'accorder au Japon (44). C'est pourquoi, par une ingénieuse disposition, on crée le mandat C, qui ressemble à s'y méprendre aux classiques colonies (45). En effet, le paragraphe correspondant à cette catégorie dispose : « Enfin, il y a des territoires tels que le Sud-Ouest Africain et certaines îles du Pacifique austral,

(43) *Doc. Internationale*, p. 387.

(44) C'est que l'égalité commerciale, demandée par le Japon, n'est qu'un aspect particulier du principe de l'égalité des races, principe que Hugues, appuyé par Wilson et Lord Cecil, a fait précédemment écarter.

(45) Avec cette différence que des garanties semblables à celles du mandat B sont prévues dans l'intérêt de la population indigène sous la surveillance de la S.D.N.

qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire ou d'autres circonstances, *ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.* »

On le voit, en cette matière comme en beaucoup d'autres, le monde civilisé a dû conformer son idéal aux exigences de la communauté britannique. Le Pacte qui allait naître des Conférences de Paris avait, certes, de quoi satisfaire, par sa souplesse et son caractère de simple instrument politique la totalité des Etats signataires. Mais nul ne pouvait s'en réjouir davantage que la Grande-Bretagne ; car, dans ses grandes lignes du moins, il imposait au monde de l'après-guerre les conceptions anglaises relatives à l'organisation internationale.

CHAPITRE III

LA RETRAITE BRITANNIQUE

L'annonce de la signature du Covenant provoque en Grande-Bretagne comme dans les autres pays un grand enthousiasme. Lord Cecil, de retour à Londres, commence une campagne de réunions publiques et de conférences pour expliquer et commenter le Pacte à ses concitoyens. Les chefs de tous les partis politiques l'approuvent ; et des branches de la *League of Nations Union* commencent à s'établir un peu partout. On voit fleurir toute une littérature sur la S.D.N. Les Eglises appuient ce mouvement, et les Anglicans ne sont pas loin de voir dans le texte du Covenant une Bible nouvelle qui commande respect, obéissance et admiration. En effet, le Conseil des Eglises Libres, réuni en 1921, après avoir déclaré qu'« en la S.D.N. reposait le seul espoir d'une paix mondiale », demande au gouvernement

« l'éducation de la jeunesse selon la morale et les principes spirituels de la Société des Nations » (1).

Malheureusement, la politique a ses exigences et le gouvernement ne partage pas longtemps ce bel enthousiasme. Sans doute, le Pacte, tel qu'il existe, a consacré l'essentiel des vues britanniques et la nomination de Sir Eric Drummond comme premier Secrétaire témoigne de l'emprise de l'Empire britannique sur l'organisme de Genève. Mais pour arriver à un accord, on a dû cependant faire à la solidarité internationale des concessions qui paraîtront de plus en plus gênantes. En particulier, on a dû céder sur les sanctions et signer ce fameux article 16 qui est un point noir pour les diplomates du Foreign Office.

Les dirigeants de Londres n'ignorent pas que l'Empire est un bloc difficile à manier sur le terrain de la politique étrangère (2). Déjà, lors de l'élaboration du

(1) John Eppstein, *Ten years' Life of the League of Nations*. p. 74.

(2) Un Anglais, l'amiral Colomb, a donné de la communauté britannique la définition suivante, qui montre d'une façon imagée les dangers auxquels peut se trouver exposé cet immense mécanisme :

« L'Empire Britannique, disait-il, est un système nerveux, artériel et veineux, vaste et dispersé, qui a son cœur, ses poumons, son cerveau dans les Iles Britanniques, ses bases alimentaires dans les grandes possessions de l'Inde, l'Australie et l'Amérique du Nord et ses ganglions dans les colonies de la Couronne.

« A travers ce système coule le sang nourricier de l'Empire. Les grosses artères et les veines correspondantes vont vers l'Est, à travers la Méditerranée et la Mer Rouge, jusqu'à l'Inde, la Chine et l'Australie; vers l'Ouest jusqu'à l'Amérique et les Indes Occidentales; vers le Sud jusqu'à l'Australie, l'Afrique du Sud, l'Amérique et le Pacifique. Aux extrémités du monde civilisé, les capillaires les plus ténus rassemblent les produits bruts des nations, les transmettent à des vaisseaux plus gros qui à leur

Pacte, M. Hugues, le délégué australien, dans une note du 21 mars 1919, où il critiquait le projet de convention, avait donné au monde un avant-goût des difficultés futures en affirmant que la S.D.N., telle qu'elle se présentait, était encore à son gré beaucoup trop près de la notion du super-Etat (3). Avec un sens aigu des réalités, il s'élevait contre la disposition de l'article 16 affirmant que, pour un Etat, violer la convention, c'est *ipso facto* commettre un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Il réclamait le relâchement du lien sociétaire, car dans sa pensée, la S.D.N. devait avoir la faculté d'aviser au moment de l'incident, sans engagement d'une rigidité absolue. Pour lui, le poids de la Société à l'appui de la convention constituait une sanction aussi efficace qu'un engagement précis.

Le gouvernement britannique a d'autant plus de latitude, dit-on dans les cercles officiels, que le Pacte, compromis entre plusieurs tendances, n'a pas entendu

tour les font parvenir au cœur. Ce prodigieux organisme, après avoir retenu tout ce qui est nécessaire à son propre entretien, fait passer les produits qui lui sont envoyés à travers les gros vaisseaux principaux et finalement à travers des millions de filaments effluents pour nourrir et revivifier les nations de la terre jusqu'à leurs frontières les plus reculées. La vie d'un empire d'une organisation si puissante doit nécessairement tenir à un fil. Ce n'est pas un mollusque de la substance inerte duquel on peut enlever à volonté d'immenses morceaux sans grand effet sur sa vitalité. C'est un organisme vivant dont les parties sont interdépendantes et extrêmement sensibles dans leurs divers rapports. Un coup de poignard au cœur peut causer la mort plus rapidement, mais peut-être pas plus sûrement que la rupture d'une artère éloignée ou qu'une blessure dans un centre nerveux. »

Cit. par Sir Archibald Hurd, *The eclipse of British Sea Power*, p. 9.

(3) *Documentation Internationale*, p. 307.

créer un super-Etat soutenu par des engagements rigides mais une S.D.N. au visage mobile et approprié aux circonstances (4). N'étant rien par elle-même, elle n'est jamais que ce que les Etats la font; et sa force dépend ainsi de leur désir plus ou moins grand de coopération. Dès 1920, la Grande-Bretagne éprouve un grand besoin de se retrancher derrière cette interprétation (5).

Quels arguments va-t-elle invoquer pour justifier cette politique ?

Elle a beau jeu d'affirmer que le Conseil est frappé d'impuissance parce qu'on s'est écarté sur ce point de la conception britannique, qui voulait en faire un concert des grandes puissances. Le nombre des petits Etats dans le Conseil, soutient-elle, croît sans cesse et l'empêche à tout jamais de devenir comme il l'aurait dû le naturel et habituel organe des Conférences entre les grandes puissances. Dès lors, à quoi bon s'engager trop avant ?

Mais il faut surtout chercher la raison déterminante de l'attitude anglaise dans ce fait que la S.D.N. n'a jamais atteint cette universalité qui devait être son meilleur levier. Par suite de la défection ou de l'absence de certaines puissances, les dispositions impératives du

(4) Déclaration Lord Cecil, 1924 : « La S.D.N. n'est rien en dehors des gouvernements représentés à son Conseil et à son Assemblée. On peut utilement exercer de l'influence, non pas sur la S.D.N. en tant qu'organisme, mais seulement sur les gouvernements qui la composent. » Jean Ray, *Commentaires du Pacte de la S.D.N.*, p. 62.

(5) M. Larnaude, à la Conférence de la Paix, avait déposé un amendement à l'article 14 tendant à confier à la Cour Permanente de Justice Internationale tout ce qui concernait l'interprétation du Pacte; mais au nom de l'Empire Britannique, Lord Cecil, appuyé du reste par M. Orlando (Italie), avait fait admettre qu'il est préférable de laisser au Conseil, qui applique le Pacte, le soin de résoudre les difficultés d'interprétation, ce qui laisse aux Etats plus de latitude. Ibid. p. 44.

Pacte paraissent singulièrement dangereuses pour une nation qui désarme à outrance comme le fait la Grande-Bretagne au lendemain de la guerre. Le refus du Sénat américain d'accepter l'œuvre de Wilson produit dans le Commonwealth l'effet d'un coup de tonnerre. Resté seul représentant de l'esprit anglo-saxon à Genève, l'Empire se sent dépaycé. Il se trouve désormais dans une situation fautive ; car, au moment où les Etats-Unis s'isolent et ne cachent pas leur dessein d'avoir la première marine du monde (6), il peut être amené, en vertu d'une décision de la S.D.N., à faire appliquer une mesure que les Etats-Unis se refusent à reconnaître (7), et ainsi être impliqué dans une guerre désastreuse avec ses frères d'outre-Atlantique.

Les Dominions, surtout le Canada, que son voisinage et ses relations économiques avec les Etats-Unis, exposent davantage, entendent écarter ce péril. L'attitude de l'Amérique vis-à-vis de la S.D.N., écrit M. David Davies, « constitue le principal obstacle qui empêche le Commonwealth de s'embarquer à fond dans une poli-

(6) Afin, disent-ils, d'assurer le maintien de la doctrine de Monroe, de prendre une influence prépondérante dans le Pacifique et de faire respecter leur conception de la liberté des mers.

(7) On sait que les Etats-Unis réclament la liberté des mers, c'est-à-dire le droit de faire du commerce en temps de guerre avec tout belligérant capable de commercer avec eux, c'est-à-dire avec tous les belligérants dont les ports ne sont pas fermés par un blocus efficace; et ils n'admettent pas que leurs navires de commerce en route pour un port neutre soient visités ou capturés s'ils transportent ou sont soupçonnés de transporter de la contrebande de guerre ou des autres produits finalement destinés à l'ennemi. Au début de la guerre, il y eut entre les Etats-Unis et les Alliés des conflits aigus causés par l'arraisonnement de navires américains se rendant en Hollande, en Suède, au Danemark, c'est-à-dire indirectement en Allemagne.

tique axée sur la procédure de Genève ». Car il est bien évident que le Commonwealth « ne peut être de tout cœur avec la S.D.N. et dans le même temps danser aux accords de l'orchestre américain » (8). Avec un tel esprit, l'organisme de Genève ne tarde pas à devenir dans la pratique une simple institution pour le règlement des litiges (9) et la centralisation des services administratifs mondiaux (10). Dans cette période d'organisation, son activité est surtout technique (11). En Grande-Bretagne (12), le public commence à la regarder « comme une agence philanthropique et humanitaire différant seulement par l'étendue et la dignité de son travail des associations volontaires (13) de bienfaisance qui sont un des traits les plus saillants de la vie britannique ». La S.D.N. devient ainsi un symbole, une cause à défendre; mais cela n'a rien à voir avec les obligations du Pacte. Puisque les Etats-Unis se sont retirés, on entend bien en profiter pour écarter l'article 10 qu'ils ont fait admettre et affaiblir cet article 16 qui donne si fâcheusement à la S.D.N. la physionomie d'une société mutuelle contre l'agression. La réalité est que le Cabinet de Londres pense que la situation économique, géographique et constitutionnelle de la Grande-Bretagne lui comman-

(8) *David Davies, The problem of the Twentieth Century*, p. 627.

(9) Selon la procédure Phillimore.

(10) Autrement dit les Unions Internationales.

(11) C'est ainsi qu'on réunit la Conférence financière de Bruxelles (1920), qu'on s'occupe de trafic des enfants et des femmes, de coopération intellectuelle, de trafic de l'opium.

(12) A. Zimmern, *op. cit.* p. 323.

(13) Où tout doit se faire par discussion et persuasion. Lord Cecil, en 1921, déclare qu'un membre de la S.D.N. ne peut jamais être obligé à prendre une décision. Cf W. Rappard, *International Relations as seen from Geneva*.

de d'être un simple médiateur en Europe. D'autre part, nation insulaire, elle n'a pas une notion très précise de l'insécurité.

Mais sur le continent, la France et ses satellites ne partagent pas cette manière de voir. Sur les routes habituelles de l'invasion, aucune mer ne protège le territoire français violé tant de fois au cours des siècles et fumant encore des ruines de la dernière guerre. Aussi les Français (14) entendent-ils tirer du Pacte le maximum pour leur sécurité et demandent-ils son application intégrale, en particulier en ce qui concerne les sanctions. Ceci n'est pas pour plaire aux Anglais qu'inquiète, d'autre part, la force de notre armée. On sait qu'à la Commission d'élaboration de la S.D.N. les Anglo-Saxons, en vue du désarmement futur, avaient proposé de supprimer le service militaire obligatoire. Le délégué français, M. Léon Bourgeois, leur avait répondu, assez maladroitement d'ailleurs (15), que le gouvernement français considérerait le service militaire obligatoire comme la conséquence de la démocratie et du suffrage universel.

Il n'en faut pas davantage à cette époque, pour exciter la méfiance des Britanniques, sur qui pèse encore le spectre de l'épopée napoléonienne. Ils accusent la France de vouloir faire de l'institution nouvelle un « simple moyen d'assurer la victoire à l'agressé » (16) et, par là, un instrument de guerre. Jusqu'à Locarno, la S.D.N., avec l'Allemagne absente, prend à leurs yeux le caractère d'un policeman en uniforme français vi-

(14) Qu'Anglais et Américains ont obligé à retirer d'Allemagne leurs troupes victorieuses, contre un traité de garantie devenu caduc par suite de la défection des Etats-Unis.

(15) Cf. Ch. Dupuis, op. cit. *Les attributions de la S.D.N.*

(16) *Round Table*, déc. 1934, p. 113 : *The third League of Nations* (cf. « The big battalions on the side of God »);

sant à la reconstruction de l'Europe. Sa principale fonction leur paraît être d'exprimer la volonté des anciens alliés de maintenir la paix sur la base des traités. Ils trouvent que l'hégémonie française dans la S.D.N. et hors d'elle compte davantage que le respect qu'on a pour la Société elle-même. Aussi, dès la cessation des hostilités, « déposant comme un vêtement la mentalité de guerre » (17), cherchent-ils d'instinct, par le truchement de l'affaiblissement du Pacte et du désarmement, à saper cet ombrageux prestige. Une autre raison les pousse d'ailleurs à se rapprocher d'une Allemagne appauvrie et désarmée, la nécessité économique qui oblige un grand Empire à recouvrer les marchés perdus. A la première Assemblée M. Rowell (Canada) souligne déjà avec amertume et regret que le Pacte fait partie des traités de paix (18). Un peu plus tard, en 1923, nous entendrons même un sénateur nationaliste sud-africain, M. Reitz, critiquant le système de Versailles, demander à ses compatriotes de faire sortir l'Union sud-Africaine de la S.D.N. par les voies légales (19). D'autres leaders, dans les autres Dominions, développent le même thème. Il en résultera entre la France et la Grande-Bretagne ce que M. Joseph Barthélémy a appelé une « rupture cordiale », rupture dont les conséquences seront fâcheuses pour les progrès de la collaboration internationale.

Avant de passer à l'affaiblissement du Pacte et aux efforts pour organiser le désarmement — les deux pré-occupations essentielles de la Grande-Bretagne à Genève

(17) Année politique française et étrangère 1931, cf. Floris Delattre: *Psychologie de la diplomatie britannique depuis la guerre*, p. 273.

(18) Jean Ray, *Commentaires du Pacte*, p. 22.

(19) A. Gordon Dewey, *The Dominions and Diplomacy (The Canadian contribution)*, p. 232.

ve durant cette époque — il n'est pas inutile, croyons-nous, de signaler deux points secondaires sur lesquels la délégation britannique a également fait porter ses efforts.

On sait que les Anglo-Saxons sont persuadés que les guerres naissent de la diplomatie secrète. La période précédant la naissance du Pacte nous les a montrés préoccupés d'instituer un organisme représentant les peuples plus encore que les gouvernements (20) et fortement appuyé sur la démocratie. Or une des caractéristiques de la démocratie, c'est la discussion au grand jour. Aussi, voyons-nous Lord Cecil, fidèle à cette idée de démocratisation de la S.D.N., demander à la première Assemblée le vote d'une motion par laquelle le Conseil était prié « de prendre en considération le moyen d'assurer une plus grande publicité de ses délibérations et de ses décisions » (21). Il plaide également la cause de la publicité des Commissions et obtient satisfaction sur ce point dès 1921 (22).

La Grande-Bretagne s'attaque également avec succès au problème de la codification. Lors de la première Assemblée, le Comité de juristes chargé de préparer un Projet de Cour Permanente de Justice Internationale que prévoyait l'article 14 du Pacte, émet un vœu pour « assurer la définition plus précise et une coordination plus complète des règles du Droit International ». Mais on connaît la persistance de la coutume au Royaume-Uni dans le droit interne comme dans les rapports entre membres de l'Empire. Lord Cecil combat cette pro-

(20) Cf. la troisième partie du Foreign Office Memorandum de 1918 : *Arrangement for popular discussion*. A. Zimmern, ib. p. 207.

(21) Jean Ray, op. cit. p. 79.

(22) Ibid, p. 80.

position comme tendant à une codification prématurée et obtient gain de cause (23). Plus tard, lorsque cette idée est reprise sous la forme d'un projet de codification progressive, une intervention de Sir Cecil Hurst montre aux Sociétaires que les préventions théoriques des jurisconsultes anglais contre la codification sont toujours vivaces (24).

Mais c'est contre l'article 10, qui a le tort aux yeux des Britanniques de perpétuer le *statu quo* et de cristalliser les frontières dans un monde en évolution, que la délégation de Londres dirige à cette époque ses attaques les plus violentes. Son rôle est grandement facilité par l'appui que lui donnent d'autres puissances, impressionnées, elles aussi, par le retrait des Etats-Unis. Combattu sur le plan théorique et dans son application, cet article de garantie sortira bientôt blessé à mort des discussions de Genève (25).

L'attaque britannique débute à la première Assemblée sous forme d'un amendement canadien tendant à la suppression de l'article 10 (26). Le Canada, qui se trouve hors des zones dangereuses, estime que cet article lui impose des obligations hors de proportion avec le bénéfice qu'il en peut attendre. « Toutes les complications européennes, dira plus tard un Canadien (27), ne valent pas les os d'un seul grenadier de Toronto ». La Commission de Juristes chargée d'étudier cet amendement accorde à la délégation canadienne qu'on peut écarter, par voie d'interprétation, certaines disposi-

(23) Ibid, p. 85.

(24) Ibid. p. 87.

(25) Un délégué canadien, Sir Lomer Gouin, déclara au cours d'une discussion que l'engagement de l'article 10 était une simple obligation morale.

(26) Ibid. p. 350.

(27) Cf. Bourquin, *La Sécurité collective*, p. 60.

tions et qu'on peut notamment affirmer que l'article 10 n'entend pas perpétuer sans possibilité de changement le *statu quo* européen. C'est déjà une première satisfaction.

Mais le Canada se rend compte qu'il ne pourra jamais faire supprimer l'article 10. Aussi, en 1922, propose-t-il les deux amendements suivants (28)

1° Ajouter à la fin de l'article 10 les mots « *en tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat* » ;

2° Ajouter l'alinéa suivant : « *L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance, qui sera pris en considération par tous les membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législature, ou de tout autre corps représentatif* ».

Ces propositions d'amendement font une grosse impression sur l'Assemblée. Pour contenter à la fois les Canadiens et les défenseurs de l'article 10, on fait remarquer que ces amendements suggèrent d'eux-mêmes l'idée d'une résolution interprétative, plus simple qu'un amendement. En conséquence, on prépare une résolution interprétative dont les idées directrices sont les suivantes :

(28) Texte de l'article 10 : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

(29) Cf. Jean Ray, op. cit. p. 350. M. Doherty, présentant l'amendement, déclare : « Cet article me semble poser le principe que la possession passe avant la justice. »

1° Quand le Conseil décidera de la répression d'une agression, il devra tenir compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat pour préciser *dans quelle mesure* cet Etat devra intervenir.

2° C'est au pouvoir constitutionnel de chaque membre qu'il appartiendra de juger si ce membre doit ou non entrer en action (30).

3° L'avis du Conseil sera considéré comme une simple « invitation de la plus haute importance ».

Cette résolution, mise au vote par l'Assemblée de 1923, obtient seulement 29 voix. On comptait 1 voix contre et 22 abstentions. L'unanimité n'étant pas obtenue, on aurait dû la rejeter purement et simplement ; mais le Président de l'Assemblée la prend comme une indication de tendance et se contente de la déclarer « non admise » ce qui fait que l'interprétation reste incertaine et permet aux puissances de se dérober. La Grande-Bretagne l'accueille avec d'autant plus de soulagement qu'elle répugne instinctivement à intervenir quand ses intérêts ne sont pas en jeu, et que, d'autre part, elle n'a pas l'intention de faire respecter le *statu quo* de l'Europe Orientale, qu'elle désapprouve (31).

D'ailleurs, avant même cet affaiblissement juridique, l'article 10 avait été mis à rude épreuve sur le terrain politique. Dès 1920, deux occasions s'étaient

(30) Sir Willoughby Dickinson, délégué britannique donne satisfaction aux partisans de l'article 10 en faisant insérer dans ce second alinéa les termes « *en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité territoriale des Etats* ». ce qui rend évident, dit-il, que l'obligation de garantie existe dans le Pacte. Cf. Jean Ray, op. cit. p. 352.

(31) On ne doit pas oublier qu'au lendemain de la guerre M. Mac Donald, chef du Labour Party et futur premier ministre de Grande-Bretagne, demandait la réunion d'une conférence mondiale pour la révision des traités de paix.

présentées de l'appliquer à des puissances victimes d'une agression (32).

Tandis que la S.D.N. tenait, en 1920, sa session à Londres, les troupes de l'U.R.S.S. envahirent la Perse, membre de la S.D.N. Le délégué persan s'adressa au Conseil ; mais Lord Curzon qui le présidait mesurait tout le danger que présentait la garantie des frontières de la Perse et ne se souciait nullement d'entrer en conflit avec l'U.R.S.S., fût-ce au nom du Pacte. Aussi, après avoir courtoisement écouté le plaignant, l'invita-t-il purement et simplement à se retirer. La Perse refusa, invoquant les dispositions du Pacte qui permettent à tout membre de la Société d'être représenté au Conseil lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant son audience. Mais elle eut l'imprudence de dévoiler qu'elle venait d'engager des négociations avec le gouvernement soviétique. Le Conseil saisit avec empressement cette occasion de se dérober et l'invita chaleureusement à continuer.

Vers la même époque, l'U.R.S.S., après avoir refoulé les troupes polonaises, violait le territoire de la Pologne, membre de la S.D.N. Le Conseil, qui siégeait à Saint-Sébastien s'empressa de clôturer sa session, de peur que soit posée devant lui la question polonaise. Cette dérobade n'est pas imputable à la seule Grande-Bretagne, aucun des membres de la Société ne paraissant disposé à courir le risque d'une conflagration avec l'U.R.S.S. (33). Mais M. Lloyd George, pour blanchir le Conseil trouva une explication inattendue qui devait faire école. « Il eût été inutile de saisir le Conseil, sou-

(32) Ch. Ch. Dupuis, *Cours de Droit des Gens*, Modes directs de sauvegarder la paix.

(33) Seule la France fit honneur, partiellement du moins, aux obligations contenues dans l'article 10 en envoyant à Varsovie une mission militaire commandée par le général Weygand.

tint-il, car il n'était pas unanime sur la manière d'envisager les événements de Pologne. Faute d'unanimité, il n'aurait pu prendre aucune résolution. Ce n'était donc pas la peine de lui soumettre la question » (34). Ainsi, pour le Premier britannique, la garantie n'existait qu'en vertu d'une décision du Conseil. Or les décisions du Conseil ne valent qu'en tant qu'elles sont unanimes. S'il n'y a pas unanimité, il n'y a pas d'obligation. « Ce raisonnement, écrit M. Charles Dupuis, est en contradiction formelle avec la lettre et l'esprit de l'article 10 qui stipule dans son premier paragraphe l'existence de la garantie, et dans son second la procédure des sanctions en cas d'agression. Lloyd George, par son interprétation, renverse les deux termes et donne à la seconde phrase la prépondérance. Il subordonne ainsi à la condition d'une résolution, qui ne pouvait qu'être unanime, l'existence même d'un engagement pour les membres de la Société. Or l'obligation existe indépendamment de l'unanimité du Conseil. Le Conseil a seulement le devoir d'en assurer l'exécution; il ne crée pas l'obligation, née du Pacte même. Son rôle est de faciliter l'exécution de cette obligation » (35)

Comme l'agresseur sera toujours hostile à l'intervention des autres puissances, la thèse de Lloyd George enlève à l'article 10 toute sa valeur. Aussi causa-t-elle quelque émotion. Mais comme elle répondait trop bien

(34) Ch. Dupuis, *ibid* : Lloyd George pouvait appuyer son interprétation sur un précédent britannique au xix^e siècle: un traité de Londres 1867 avait établi la neutralité du Luxembourg, garantie collectivement par la France, la Prusse et l'Angleterre. Interpellé sur l'importance qu'il attachait à cette garantie collective, le Gouvernement répondit que l'Angleterre n'aurait à intervenir que si toutes les puissances garantes de la neutralité du Luxembourg étaient d'accord pour faire jouer la garantie. La défaillance d'un seul garant suffisait à faire disparaître l'obligation de garantie.

(35) *Ibid*.

au secret désir de certains membres, qui mesureraient un peu tard la gravité de l'engagement qu'ils avaient contracté, elle devint le signal d'une véritable guerre aux sanctions (36).

Le même sort guettait l'article 16, considéré comme engageant les Etats d'une façon excessive. Cet article prévoit les sanctions dans les termes suivants : 1° « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société ». 2° « En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. » 3° « Les membres

(36) Certains juristes iront jusqu'à interpréter le terme *avise* dans le sens de simple avis donné par le Conseil sans aucun caractère obligatoire.

Lord Cecil, partisan convaincu de la S.D.N., écrira même que l'article 10 « n'a qu'une petite importance, quoiqu'il paraisse signifier beaucoup » et qu'il est simplement « un peu plus qu'une affirmation maladroite que les changements territoriaux ou politiques ne doivent pas être faits par des guerres d'agression ».

Cette opinion peut être considérée comme l'opinion officielle de la Grande-Bretagne.

Cf. Djoura Djourovitch, *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*, p. 42.

de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers le territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. » 4° « Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil. »

Ces sanctions sont draconiennes et ont un effet certain d'intimidation. Aux termes de l'alinéa 1°, l'Etat en rupture de Pacte est considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. L'alinéa 2° donne au Conseil le devoir de recommander les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Contrairement à ce qu'ont soutenu les partisans de l'affaiblissement des sanctions, entre ces deux alinéas, il n'y a aucune contradiction. « Si le Conseil recommande les effectifs militaires aux membres de la S.D.N., cela veut dire qu'il ne leur impose pas de fournir tels ou tels effectifs. Le deuxième alinéa invite seulement le Conseil à recommander les effectifs à fournir par chacun, à mettre un peu d'ordre dans la mobilisation des effectifs de chaque Etat membre. » (37).

(37) Ch. Dupuis, *ibid.*

La France tient à l'application intégrale de ces sanctions. C'est parce qu'elle a compté sur leur effet qu'elle a renoncé à certaines de ses revendications contre l'Allemagne. Elle estime qu'elle en a besoin encore davantage, maintenant que les traités de garantie conclus par elle avec l'Angleterre et les Etats-Unis le 28 juin 1919 sont devenus caducs par suite du refus de ratification du Sénat américain. Mais les puissances moins exposées que la France ont compris la gravité de leur engagement, et dès 1921, leur inquiétude se manifeste par des propositions d'amendement et de résolutions tendant à permettre aux Etats d'échapper aux lourdes obligations du Pacte. Ces amendements dont l'esprit est conforme à la politique traditionnelle britannique n'ont pas obtenu la majorité exigée par l'article 26 du Pacte et n'ont pu entrer en vigueur. Cependant, une résolution de l'Assemblée a invité les membres de la S.D.N. à considérer les amendements non entrés en vigueur et les résolutions de l'Assemblée comme des directives dont ils doivent s'inspirer pour l'interprétation de l'article 16. A cette époque, on put même croire un instant que la tendance réformatrice allait définitivement triompher et que la S.D.N. était prête à subir des modifications profondes de sa charte (38).

Imputer à la Grande-Bretagne seule la responsabilité de ce recul dans la collaboration internationale serait tout à fait inexact. Trop de nations qui s'étaient engagées peut-être un peu à la légère avaient le même intérêt qu'elle à desserrer leurs liens (39). Mais on peut affirmer que toutes les tentatives d'affaiblissement du Pacte ont reçu dans cette période l'approbation de la

(38) Jean Ray, *op. cit.* p. 693.

(39) O. Bruck, *Les sanctions en droit international public*, p. 106. propositions d'amendement de la Suède, du Danemark, de la Norvège, etc.

délégation britannique. Dans le cas de l'article 16 notamment, ce n'est un mystère pour personne que Lord Cecil le désapprouvait. En effet, devant la première Assemblée, qui s'occupe du problème de rendre effectif le système des sanctions et qui vient de nommer une sixième Commission pour étudier l'application des sanctions économiques, Lord Cecil, rapporteur, s'empresse de faire remarquer « qu'en beaucoup de cas, il sera douteux qu'un Etat ait recours à la guerre en violation du Pacte, parce qu'on n'a prévu aucun mécanisme destiné à établir clairement les faits à ce sujet » (40). Il souligne également la difficulté de l'exécution intégrale du blocus, qu'il considère sans enthousiasme. C'est que beaucoup de puissances possèdent des frontières maritimes et qu'ainsi l'article 16 oblige la flotte de la Grande-Bretagne à intervenir contre la plupart des agresseurs. Or, si la Grande-Bretagne intervient là où ses intérêts immédiats ne sont pas en jeu, il en peut résulter pour son industrie et son commerce de graves dommages mais aussi des difficultés avec les puissances restées hors de la S.D.N. C'est un changement considérable dans sa politique traditionnelle, et jamais elle n'aurait tiré cet article du plan Phillimore si elle avait pu supposer que les Etats-Unis n'entreraient pas dans la S.D.N. Aussi Lord Cecil insiste-t-il pour qu'on ne donne pas au Conseil le pouvoir de diriger les opérations militaires et fait-il remplacer les indications précises quant aux mesures commerciales et financières par des indications plus vagues (41).

Dans les observations qui suivent son rapport, Lord Cecil dévoile encore plus clairement sa pensée en affirmant que l'arme la plus puissante de la S.D.N. n'est ni l'arme économique, ni l'arme militaire, mais l'opinion

(40) Ibid. p. 107.

(41) Cf. Jean Ray, *op. cit.* p. 513.

publique (42). Il est convaincu que si cette « opinion organisée de l'humanité » dont parle Wilson (43) se déclare contre un Etat en rupture de Pacte, cet Etat réfléchira avant de se mettre à dos le monde civilisé.

Il aurait pu reprendre à son compte les termes dans lesquels, le 14 février 1919, le Président des Etats-Unis présentait le projet de pacte : « La force armée fait le fond de ce programme, mais elle n'est qu'à l'arrière-plan. Elle ne saurait être qu'un recours suprême, car ce que nous avons voué créer est une constitution de paix et non une ligue de guerre ». (44).

Cette tournure d'esprit est très caractéristique de l'idéologie anglo-saxonne. Les événements de l'après-guerre lui apporteront sans l'atteindre les plus cruels démentis. « Nous autres Anglais, a dit un grand libéral (45), nous ne croyons pas à l'efficacité d'une contrainte extérieure ; nous croyons à la force intérieure de la conscience. C'est la grande tradition puritaine ».

Instruite par une douloureuse et récente expérience, la France ne pouvait qu'être une fois de plus dans le camp adverse. Et l'opposition radicale entre ces deux Etats d'esprit porte le plus grand tort à la collaboration internationale et frappe d'impuissance la jeune S.D.N.

(42) Ibid. p. 110.

(43) Cf. *Documentation Internationale*, op. cit. p. 211. Wilson, commentant le Pacte, le 14 février 1919 proclamait ainsi sa foi dans l'efficacité de l'opinion publique : « Nous avons confiance dans la grande force de l'opinion publique, cette force de clarté, cette force qui illumine tout ce qui peut s'envenimer et s'aggraver dans l'obscurité ; les intrigues, les desseins malveillants et sinistres, si la lumière est jetée sur eux, seront détruits par la force écrasante de la lumière et par la condamnation unanime du monde. »

(44) Cité par Wickham Steed, op. cit. p. 268.

(45) Cf. M. Bourquin, *La sécurité collective*, p. 121.

CHAPITRE IV

LA GRANDE BRETAGNE ET LE REJET DU TRAITE D'ASSISTANCE MUTUELLE

La même divergence de vues allait bientôt se manifester sur la question du désarmement. Cette question capitale aux yeux des Britanniques, avait été, lors de l'élaboration du Pacte, mise dans les attributions de la S.D.N. Par application de l'article 8, l'Assemblée avait chargé le Conseil de préparer un plan de réduction générale des armements à soumettre à la décision des Etats membres. Une Commission permanente, composée de militaires, avait été créée pour donner son avis sur les questions navales et aériennes. La France, par suite de l'opposition anglo-saxonne, n'avait pu lui faire attribuer le contrôle des armements. Pour satisfaire les pacifistes, que se méfiaient volontiers de l'élément militaire, on avait créé, à côté d'elle, une Commission Mixte qui s'occupa notamment de la réduction des dépenses nationales pour les armements, des statistiques à

recueillir à propos des armements des différents pays, de la fabrication privée et du trafic d'armes. Lorsque cette Commission mixte eut déposé son rapport à la 3^e Commission de l'Assemblée, *Lord Cecil* proposa quelques résolutions qui donnèrent aux membres de l'Assemblée un aperçu schématique des vues britanniques (1).

Pour convertir en réalité sa mystique du désarmement, le délégué anglais demandait, entre autres, qu'on préparât d'abord un plan de limitation générale des armements sous forme d'un projet de traité, et qu'une propagande enthousiaste et sincère fût faite dans ce but chez les Etats membres de la Société. L'Assemblée pourrait, en outre, inviter les Etats à ne pas dépasser pour les deux ans à venir le total de leurs dépenses pour les armements ; et faire appel aux savants de tout l'univers pour les prier de publier leurs découvertes sur les gaz toxiques et autres questions semblables, afin de réduire au minimum la probabilité de leur emploi dans une guerre future. Il proposait enfin de rendre applicable à tous les membres, dès l'acceptation du projet de réduction acquise, les droits d'investigation confiés au Conseil en vertu de l'article 213 du traité de Versailles (2).

La deuxième Assemblée devait plus tard adopter en les modifiant un peu ces propositions, sauf la dernière qui fût écartée sur la demande de la France. Remarquons en passant cette idée de propagande conforme au démocratisme anglo-saxon.

(1) Cf. Aron Glinberg, *Le problème du désarmement devant la S.D.N. et hors d'elle*, p. 51.

(2) Il semble que c'est là une vue personnelle de Lord Cecil et que le gouvernement britannique ne partageait pas cette manière de voir.

Peu après, l'activité britannique se manifesta à nouveau par une proposition de réduction des armements proposée par *Lord Esher* à la Commission temporaire mixte en février 1922 (3). Lord Esher proposait de choisir comme base de réduction l'effectif des armées existantes et d'attribuer à chaque Etat un certain nombre d'unités, chaque unité étant représentée par le chiffre 30.000 (4). Son plan ne visait que les Etats d'Europe, ne s'appliquait qu'aux forces métropolitaines (5), et laissait chaque Etat libre d'évaluer ce qu'il lui fallait de troupes pour la défense de ses colonies. Il pouvait séduire au premier abord par sa simplicité ; mais outre l'attribution arbitraire des coefficients, il avait le tort de ne tenir compte que du facteur effectif, et de négliger la question du budget et du matériel de guerre, facteurs primordiaux de la guerre moderne. Aussi la Commission temporaire mixte le rejeta-t-elle.

Ce projet eut du moins le mérite d'ouvrir les yeux aux délégués réunis de Genève. On se rendit compte que la route directe du désarmement était impossible et qu'il fallait, comme le réclamaient les continentaux, garantir aux Etats qui s'engageraient à réduire leurs armements une certaine sécurité contre les agressions éventuelles. Lord Cecil lui-même dut se rendre à l'évidence et s'engager à contre-cœur sur la route qui mène au désarmement par la sécurité.

On vit alors se dessiner à Genève une opposition

(3) Aron Glinberg, op. cit. p. 63.

(4) C'est ainsi que la France se voyait attribuer le coefficient 6 ; la Grande-Bretagne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Grèce, la Roumanie, la Hollande, l'Espagne, le coefficient 3 ; la Belgique, la Suisse et les Etats Scandinaves, le coefficient 2 ; le Portugal, le coefficient 1.

(5) Ce qui était extrêmement avantageux pour la Grande-Bretagne, première puissance coloniale.

grandissante entre la France et la Grande-Bretagne, ces deux nations devant céder l'une sur les armements, l'autre sur la sécurité. Tandis que la France réclamait pour la sécurité un système automatique de définition de l'agresseur, la Grande-Bretagne refusait d'abandonner au Conseil son droit de juger chaque situation à tout moment. C'est un nouvel épisode de la lutte entre les deux conceptions rivales de la S.D.N., l'une anglaise, admettant seulement une association coopérative d'Etats indépendants, l'autre, française, qui se rapproche de la notion de super-Etat.

C'est devant la Commission temporaire mixte que *Lord Cecil* déposa en juillet 1922 son premier *projet de traité* de garantie mutuelle (6). Il était basé sur les quatre principes suivants :

Aucun projet de réduction des armements ne pourra aboutir s'il n'est général.

Dans l'état actuel du monde, aucun Etat ne peut réduire ses armements s'il ne reçoit, en échange, une garantie pour sa sécurité.

Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif général de tous les pays intéressés, qui engagerait ces derniers à se porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli au cas où l'un d'eux serait attaqué.

Mais l'ensemble des résolutions qui précèdent dépend d'une réduction des armements suivant des bases établies d'avance et de la création d'un mécanisme efficace en vue de réaliser et de maintenir une telle réduction (7).

La discussion qui suit ce projet nous montre la délégation britannique opposée par principe aux traités

(6) Aron Glinberg, op. cit. p. 65.

(7) Ibid. p. 73.

particuliers qui rappellent trop à son gré le système des alliances d'avant-guerre, et favorable à un désarmement préalable. La France demande, au contraire, qu'on subordonne le désarmement à la sécurité et propose de compléter le traité général d'assistance par des traités régionaux permettant l'écrasement immédiat de l'agresseur.

La résolution XIV, adoptée par la troisième Assemblée en septembre 1922 et proclamant la nécessité de la sécurité est un compromis entre ces deux tendances. La France admet que le désarmement doit être préalable, et la Grande-Bretagne concède que « dans des cas où, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement le risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense ». Il semble qu'on assiste à une restauration des garanties du Pacte.

Dans l'esprit de cette résolution XIV, *Lord Cecil* travaille à un second *projet de traité d'assistance mutuelle* qu'il dépose en février 1923 devant la Commission temporaire mixte (8). Voici ses dispositions essentielles :

Les contractants s'engagent mutuellement à se défendre contre toute attaque, à condition, bien entendu, que les forces militaires de l'Etat attaqué aient été effectivement réduites conformément à un plan préalable.

En cas de menace de guerre contre un Etat, le Conseil, à la majorité des trois quarts, négociera une convention militaire spéciale destinée à le protéger.

Le Conseil a également le droit de faire des représentations à tout Etat qui dépasse les armements à lui concédés par la convention, et, si elle reste sans effet, de recommander au bout de six mois, l'application des sanctions prévues par l'article 16 du Pacte.

(8) Ibid. p. 79.

En cas de guerre, c'est le Conseil qui décide à la majorité des trois quarts et dans un délai de quatre jours, lequel des Etats est l'agresseur.

L'assistance prendra forme d'un blocus économique et financier ou d'une action militaire (9).

Examiné par la Commission permanente consultative du point de vue naval, militaire, aérien, ce plan fut trouvé insuffisant et écarté comme ne donnant pas de garanties définies pour une assistance immédiate et effective. Lord Cecil le remania et le présenta par la suite à la Commission temporaire mixte. Ce nouveau projet autorisait la conclusion des accords régionaux défensifs. Il avait le mérite de reconnaître qu'un système de garantie militaire ne pouvait être mondial et proposait en conséquence que l'obligation d'assistance s'appliquât seulement aux Etats du continent sur lequel se produirait l'agression. D'autre part, pour la première fois, il mettait en lumière le problème des traités régionaux.

Mais, au nom de la délégation française, le colonel Requin présenta un contre-projet où les accords particuliers étaient la base même du système d'assistance et avaient pour but de constituer des groupements défensifs. Ce projet fut trouvé davantage conforme à la résolution XIV.

C'est à l'aide de tous ces documents que fut élaboré un projet de traité d'assistance mutuelle, projet que l'Assemblée, le 29 septembre 1923, pria le Conseil de vouloir bien soumettre à l'examen des gouvernements en leur demandant de faire connaître leur avis sur le dit sujet.

(9) Remarquer sur la question militaire la compartimentation continentale admise par Lord Cecil : aucun Etat ne pourra être obligé d'envoyer des forces militaires dans un continent autre que celui dans lequel il est situé.

Les idées essentielles de ce *Projet de Traité d'Assistance* étaient les suivantes :

L'agression était sanctionnée par la responsabilité civile intégrale, mais seulement jusqu'à la limite de capacité de paiement de l'agresseur.

Le Conseil organisait les sanctions. L'article 10 était précisé du fait que le Conseil, s'il reconnaissait à l'unanimité l'agression, désignait les puissances qui devaient fournir l'assistance, précisait les forces militaires à employer, désignait le commandant en chef. Mais, d'autre part, il était affaibli, car l'agression ne déclenchait pas automatiquement l'obligation de garantie des Etats membres ; au contraire, l'assistance mutuelle était subordonnée à une décision *unanime* du Conseil (déduction faite des voix des puissances en litige) prise dans les quatre jours de la notification de l'agression au Secrétariat. A côté de l'assistance générale, on trouvait une assistance spéciale, résultant d'accords particuliers entre Etats désireux d'aller plus loin que l'assistance générale. Ces Etats pouvaient prévoir une assistance immédiate préalable à toute décision du Conseil, mais sous réserve de l'obligation de se conformer à la décision du Conseil. Naturellement, l'assistance était subordonnée à la réduction effective des armements.

Les discussions précédant ce projet de traité nous avaient montré deux thèses en présence. D'un côté, les continentaux soutenaient : pour organiser la sécurité, il faut qu'au premier jour de l'agression nous soyons secourus ; nous devons donc préparer des groupements régionaux prêts dès le premier jour. De l'autre, les Britanniques, soutenus par les anciens neutres, répondaient : la garantie de la paix est beaucoup plus dans la bonne volonté mutuelle ; en organisant d'une manière trop étroite un mécanisme de répression des guerres, on risque de provoquer des susceptibilités. Le traité était un compromis entre ces deux thèses, puisqu'il ad-

mettait à la fois la garantie de la S.D.N. et la possibilité de groupements particuliers.

Mais la Grande-Bretagne trouva qu'il ne sacrifiait pas assez aux vues britanniques et prit sur elle de le faire échouer. Elle chargea de cette opération le Cabinet travailliste de M. Ramsay Mac Donald, nouvellement arrivé au pouvoir. L'Australie avait d'ailleurs fait connaître son refus basé sur ce fait que l'article 5 du traité dépassait les dispositions de l'article 16 du Pacte (10); et le Canada, par une lettre du 19 juin 1923, avait averti le secrétariat de la S.D.N. que le peuple canadien, dans les conditions actuelles, était peu disposé à adhérer à un accord qui l'obligerait à prêter assistance à d'autres nations (11).

Les arguments de M. Mac Donald furent les suivants : Il insista d'abord sur les inconvénients généraux du traité tels que : dénaturation du Pacte (12), difficulté d'obtenir l'unanimité, longueur du délai nécessaire aux forces de la S.D.N. pour entrer efficacement en action contre l'agresseur. Puis il invoqua des arguments spécifiquement britanniques. D'après l'avis de l'Amirauté, l'exécution scrupuleuse des obligations imposées par le projet en ce qui concerne l'assistance générale obligerait la Grande-Bretagne à augmenter son armement au lieu de le diminuer. Le projet manquait donc son but principal.

(10) Bruck, op. cit. p. 139.

(11) *J.O. de la S.D.N.*, août 1924, p. 1036.

(12) « Aux termes de l'article 5 du projet de traité dit-il, le Conseil a qualité pour *décider* l'adoption des diverses mesures. Ainsi le Conseil *deviendrait un organe exécutif doté de pouvoirs très considérables au lieu d'être un organe consultatif*. De toutes manières, le Conseil de la Société est un organe particulièrement peu apte à exercer le contrôle de forces militaires opérant contre un Etat ou des Etats donnés. » Cité par O. Bruck, op. cit. p. 140.

D'autre part, il apparaissait au Gouvernement de Sa Majesté que le Traité était en contradiction avec l'organisation même de l'Empire. Son article 5 déclarait en effet : « La participation aux opérations militaires, navales et aériennes ne sera pas, en principe, demandée aux parties contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu. » D'où possibilité d'une guerre dans laquelle un des membres de l'Empire pourrait être engagé sans que les autres y participassent, ce qui portait atteinte à la bonne entente des différentes fractions de l'Empire Britannique. Enfin, étant donné que le British Commonwealth s'étend sur tout le globe, son intervention serait probablement demandée dans toutes les guerres, ce qui était excessif.

A la séance de la Chambre des Lords du 24 juillet 1924, relative à la réponse du gouvernement britannique, Lord Cecil fut à peu près seul à défendre son projet. La *League of Nations Union* qui le soutenait ne représentait qu'une portion infime de l'opinion. La Chambre des Communes approuva entièrement l'attitude de M. Mac Donald et l'opinion, dans son ensemble, sut gré au chef travailliste de sa prudente retraite qui permettait au pays d'échapper une fois de plus au piège des engagements internationaux.

CHAPITRE V

L'EMPIRE BRITANNIQUE CONTRE LE PROTOCOLE DE GENEVE

Le rejet du traité d'assistance mutuelle fut un coup sensible porté à la collaboration internationale. Mais la S.D.N. ne devait pas rester longtemps sur cet échec. A cette époque, tandis que les travaillistes anglais étaient au gouvernement, les gauches, en France, prenaient le pouvoir avec M. Herriot, ce qui amenait entre la France et la Grande-Bretagne une détente bientôt suivie d'un rapprochement. La collaboration franco-britannique redevint possible et l'on se mit à nouveau à parler de sécurité, de désarmement et de paix.

Dans un discours du 4 septembre à la Cinquième Assemblée, M. Mac Donald exposa sa conception sur l'organisation de la sécurité(1). D'après lui, ce serait mal résoudre le problème de la sécurité nationale que de le considérer comme un problème purement militaire, car on aboutirait fatalement au système des alliances d'avant-guerre. La sécurité est également un problème

(1) D. Djourovitch, *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*, p. 83.

de justice. Il est partisan de l'élargissement et de la précision de la compétence de la Cour Permanente, ainsi que de l'arbitrage dans le sens le plus large du mot. Comment secourir l'agressé ? Le Premier ministre se contente de dire que le Conseil doit rester ce qu'il est sous l'empire du Pacte, un organe purement consultatif et qu'on ne saurait élargir ses pouvoirs en matière d'application des sanctions militaires. On peut, dit-il, préciser certaines dispositions, mais il faut s'en tenir scrupuleusement aux principes du Pacte.

L'arbitrage assurant la sécurité, une Conférence Internationale comprenant même les Etats non membres de la S.D.N. préparera le désarmement. La sentence arbitrale doit s'imposer par sa force morale. Si toutefois elle n'est pas respectée, le Pacte prévoit des sanctions.

M. Herriot lui répondit qu'il acceptait cette manière de voir, mais qu'à son avis la force devait appuyer la justice. C'est à cette occasion qu'il énonça la célèbre trilogie : « Sécurité, arbitrage, désarmement », dont le Protocole de Genève n'est que la traduction en formule juridique.

Les pacifistes, par le Protocole de Genève, entendaient boucher les fissures du Pacte de la S.D.N. La guerre, déclarée crime international, était sanctionnée par la responsabilité pécuniaire de l'agresseur (2). Tous les conflits, quels qu'ils fussent, devaient être soumis à l'arbitrage, ce mot étant pris dans son acceptation la plus large. Des présomptions d'agression étaient établies (3) qui ne pouvaient tomber que devant une réso-

(2) A qui, par une étrange contradiction, on garantissait son intégrité territoriale et son indépendance politique.

(3) M. Mac Donald avait demandé qu'on déclarât agresseur tout Etat se refusant à l'arbitrage. Mais il aurait fallu pour cela qu'il n'y eût pas d'exceptions au principe de l'arbitrage obligatoire.

lution unanime du Conseil. Le Protocole enregistrait cependant un nouveau recul des sanctions, puisqu'on ne pouvait désormais les appliquer qu'après une résolution unanime du Couseil. D'autre part, il n'avait pu boucher certaines fissures. C'est ainsi qu'on avait écarté en conformité avec l'article 15, 8° du Covenant, les litiges que le Droit International laisse à la compétence des Etats et également les différends ayant pour objet la révision des traités ou tendant à mettre en cause l'intégrité territoriale des Etats signataires. La guerre de légitime défense restait pareillement autorisée.

Une autre fissure avait été faite à la demande de l'Angleterre, celle de l'article 4 concernant «les différends pouvant surgir à la suite de mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats en concordance avec le Conseil ou l'Assemblée». Cette clause est très importante pour la Grande-Bretagne dont l'aide à la Société des Nations est appelée à être surtout navale. En effet, si elle avait accepté dans ce cas l'arbitrage obligatoire, elle aurait pu avoir à soumettre à cet arbitrage des différends se rattachant au droit maritime. Or, on sait que le droit maritime n'est pas encore unifié (4). A côté du droit maritime continental, il y a un droit maritime anglo-saxon. En cas de guerre entreprise d'accord avec le Conseil ou l'Assemblée, la Grande-Bretagne pourrait voir des puissances signataires du Protocole contester la légalité des mesures navales prises par elle, et la Cour, saisie du différend, appliquer peut-être le système continental que ne reconnaissent pas les Anglo-Saxons.

Principales présomptions d'agression : violation du Pacte, agression sans examen préalable du litige, agression avant l'expiration du délai imposé par l'article 12 du Pacte, etc.

(4) C. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*.

En somme, le Protocole répondait aux idées de M. Mac Donald, puisqu'il précisait le statut de la Cour Permanente de Justice tout en maintenant la liberté d'action de la flotte britannique; permettait la solution de tous les différends par voie pacifique, et n'investissait pas le Conseil d'un pouvoir de décision en matière de sanctions.

Cependant, le gouvernement travailliste, freiné par les Dominions, et se trouvant dans une situation politique très précaire (5), ne le ratifia pas. Il se rendit peut-être compte qu'il s'était trop avancé et ne voulut pas lier les mains de ses successeurs au moment où l'opinion se déclarait contre lui (6).

Mais de leur côté, les conservateurs, lorsqu'ils reprirent le pouvoir, craignirent qu'en rejetant purement et simplement le Protocole, on ne créât sur le continent l'impression que la Grande-Bretagne se désintéressait du désarmement et de la S.D.N. Aussi Sir Austen Chamberlain, ministre des Affaires Etrangères de M. Baldwin, prit-il une voie détournée. Il demanda que la préparation du programme de réduction des armements, condition primordiale de l'entrée en application du Protocole, fût renvoyée à plus tard. Cependant, M. Baldwin s'empressait de consulter les Dominions.

Les réponses des Dominions sont unanimes sur la question du Protocole et nous donnent une image fidèle de l'état d'esprit qui règne à cette époque à travers le Commonwealth.

(5) Il ne tenait que par l'appui des libéraux qui avaient renversé Baldwin et refusaient de suivre Mac Donald sur la question de l'emprunt à faire aux Soviets.

(6) A la suite d'une fausse nouvelle publiée le 16 septembre et selon laquelle Lord Parmoor aurait exprimé officiellement la promesse de la Grande-Bretagne de mettre sa flotte à la disposition de la S.D.N., une campagne de presse acharnée avait été menée par les grands quotidiens, notamment le *Times*, le *Daily Telegraph* et le *Morning Post*. Ibid. p. 122.

L'Union Sud-Africaine dont la sécurité est suffisamment assurée par sa position géographique, trouve que ce Protocole enlève aux Etats une part de leur souveraineté et pourrait l'entraîner dans des guerres qui ne l'intéressent pas (7).

La Nouvelle-Zélande le repousse également sous prétexte qu'il ferait naître beaucoup plus de difficultés qu'il ne rendrait de services dans les relations internationales. A son avis, avec l'arbitrage obligatoire, le droit maritime continental risque d'être appliqué par la Cour, de préférence au droit maritime anglo-saxon. Elle redoute particulièrement que la Cour Permanente, acquérant une compétence universelle, ne soit appelée à se prononcer sur les lois d'immigration, lois exceptionnellement sévères en Nouvelle-Zélande (8).

L'Australie, où se pose également la question de l'immigration jaune, écarte le Protocole pour le même motif. A son avis, l'arbitrage obligatoire est une erreur dangereuse du fait que tous les grands Etats ne sont pas membres de la S.D.N.

Le Canada (9) critique les dispositions trop strictes concernant l'application des sanctions économiques et militaires. Il s'oppose à l'adhésion au Protocole parce que les Etats-Unis ont refusé d'entrer à la S.D.N. et qu'ayant avec eux, selon le mot de M. André Siegfried, une « mitoyenneté de près de cinq mille kilomètres » (10), il a clairement conscience que sa sécurité dépend davantage de ses bonnes relations avec les Etats-Unis que de la S.D.N. et de la Grande-Bretagne elle-même. En effet, les Etats-Unis qui ont parité de flotte avec la

(7) Cf. Gordon Dewey, *The Dominions and Diplomacy (The Canadian contribution)*, vol. II, p. 234.

(8) Ibid. p. 231.

(9) A. Siegfried, *Le Canada puissance internationale*, p. 209.

(10) La réponse officielle de l'Australie et du Canada ne parvient à Londres qu'après le 3 mars, date du rejet du Protocole.

Grande-Bretagne, occupent la première place dans le commerce canadien. Si le Canada signait le Protocole et acceptait les sanctions, il risquerait d'intervenir contre un agresseur ayant la sympathie des Etats-Unis. C'est déjà pour ces motifs que le Canada, on s'en souvient, avait déposé sa proposition d'amendement à l'article 10.

Vers la même époque, le Ministre des Affaires Etrangères d'Irlande, devant le Parlement irlandais, se déclara hostile aux sanctions prévues par le Protocole.

Tous les Dominions insistent sur la difficulté résultant de l'absence des Etats-Unis dans la S.D.N. Ils n'oublient pas qu'ils ont avec eux une communauté de langue et d'origine et des relations toujours croissantes. Leur attitude influe grandement sur la décision des conservateurs.

Le Comité de Défense Impériale, consulté par M. Baldwin, avait par ailleurs nettement montré son hostilité au projet. Sauf Lord Cecil, qui voulait un protocole amendé, tous les membres du Cabinet étaient hostiles au Protocole. Mais tandis que Lord Birkenhead, secrétaire d'Etat pour l'Inde, et M. Amery, secrétaire d'Etat pour les colonies, étaient, semble-t-il, partisans d'un retour à la politique du splendide isolement, MM. Chamberlain et Baldwin considéraient au contraire la collaboration franco-anglaise comme la plus sûre garantie de la paix et du prestige de la S.D.N. Aussi ne donnèrent-ils pas au rejet du Protocole un aspect purement négatif.

La déclaration anglaise du 3 mars commence par une déclaration de fidélité à la S.D.N. Elle rejette le principe de l'arbitrage obligatoire, le mécanisme de désignation de l'agresseur et le système des sanctions, mais elle se termine par une proposition constructive. Si donc le gouvernement de Sa Majesté n'accepte pas le Protocole, ce n'est pas qu'il soit indifférent à l'orga-

nisme de Genève et à l'avenir de la paix, c'est qu'il est seulement convaincu que la méthode du Protocole n'est pas la meilleure pour assurer la paix.

La délégation britannique rejette l'arbitrage obligatoire parce que les nouvelles stipulations du Protocole abolissent les réserves inscrites à l'article 15 du Pacte en vue d'empêcher toute ingérence de la Société dans les questions d'ordre intérieur. Déjà en 1920, le gouvernement britannique s'opposait à la compétence obligatoire de la Cour Permanente parce que l'accepter eût été amender le Pacte, qui déclare facultative la procédure arbitrale ; et que cette compétence pouvant le modifier graduellement par ses décisions, présentait un danger en raison de l'existence de trois grandes puissances hors de la S.D.N.

Les mêmes arguments sont repris en 1924 par Sir Austen Chamberlain. Le délégué britannique s'efforce de prouver que le Conseil vaut mieux que la Cour pour régler les conflits juridiques pouvant entraîner une rupture. Pour régler ces conflits, le Pacte de la S.D.N. laisse aux Etats membres la liberté de choisir entre l'arbitrage et la procédure devant le Conseil. Or, rendre obligatoire la procédure de la Cour pour tous les conflits visés dans l'article 36 de son statut, revient à obliger les parties à employer un mode de règlement plutôt que l'autre. Mais lorsqu'une crise se manifeste, un gouvernement peut préférer aller devant le Conseil plutôt que devant la Cour, même s'il s'agit d'un conflit juridique. Le gouvernement britannique estime qu'il n'est pas désirable d'empêcher les parties de suivre leurs préférences.

Quant aux conflits juridiques n'entraînant pas rupture, la compétence obligatoire de la Cour n'ajouterait rien aux obligations de la Grande-Bretagne, car ses relations avec les Etats étrangers sont régies par un réseau de traités qui l'obligent déjà, sauf la réserve des

intérêts vitaux, de l'honneur ou de l'indépendance de la nation, à soumettre les différends de cette catégorie à l'arbitrage.

Enfin, la Grande-Bretagne n'entend pas que soient évoqués devant la Cour Internationale les différends pouvant s'élever entre les membres de l'Empire, non plus que les questions touchant à ses intérêts vitaux, son honneur et son indépendance.

Le rejet du mécanisme de désignation de l'agresseur est basé sur l'argument suivant : d'après le Protocole, c'est le Conseil qui désigne l'agresseur, et les Etats doivent appliquer les sanctions sans qu'ils puissent garder leur liberté d'appréciation. Mais la Grande-Bretagne n'a pas confiance dans la définition de l'agresseur qui pourra toujours être tournée et servir ainsi « d'échappatoire aux coupables et de piège aux innocents ». Comme, d'après la disposition même du Protocole, l'agresseur est souvent présomptif, le gouvernement anglais pourrait se trouver en état de guerre avec lui, contre sa volonté.

Voici comment un Anglais critique la doctrine de l'agression : « Lorsque Jonas fut jeté à la mer, c'était en vertu de la théorie qu'une seule personne pouvait être tenue pour 100 % responsable de la tempête. On tira au sort pour savoir quel était ce responsable, et on nous donne à entendre que le choix était bon. Dans la doctrine de l'agression, on suppose que chaque guerre est dûe 100 % à l'une des parties. De même dans l'armée, un homme est officiellement ou complètement ivre, ou complètement sobre : il n'y a pas d'état intermédiaire. Dans la vie réelle, c'est ce qui la distingue des doctrines officielles, il peut y avoir toutes sortes d'états intermédiaires » (11).

(11) Cf. Bourquin, *La Sécurité collective* (Rapport de M. Manning), p. 351.

Dans un discours à la Chambre des Communes, le 24 novembre 1927, Sir Austen Chamberlain devait s'élever à nouveau contre la définition de l'agresseur. Rappelant le mécanisme du Protocole de 1924, il exposait le point de vue du gouvernement britannique en ces termes : « Si nous établissons longtemps avant que se produisent des événements que nous ne pouvons prévoir, des définitions rigides destinées à déterminer l'agresseur, sommes-nous tout à fait sûrs qu'en instituant ainsi ces règles strictes pour des événements qui nous sont inconnus, nous ne découvrirons pas, lorsque l'événement se produira, qu'en raison d'une malencontreuse expression dans notre définition, nous avons déclaré être l'agresseur la partie qui, à ce moment, au su de tout le monde, est la partie offensée et non l'offenseur? » (12). En effet, l'agresseur, s'il est habile, saura se faire « agresser ». On sait que la tactique de Frédéric II consistait à provoquer les nations à l'attaquer. Ainsi la guerre devenait, selon ses propres termes, « une excellente occasion de se défendre avec chance d'acquérir un avantage ». « J'estime, poursuivait Sir Austen, que si nous instituons des critères qui, pour nous, ont un caractère obligatoire, nous découvrirons que l'agresseur se conformera soigneusement au critère particulier que nous aurons imposé et qu'il échappera à la responsabilité que devraient entraîner ses actes, justement en raison de la précision de notre définition. En conséquence, je demeure opposé à cette tentative de définition de l'agresseur, car je crois que celle-ci constituera un piège pour l'innocent et une indication utile pour le coupable ».

Quant aux sanctions du Protocole, la délégation britannique les rejette en déclarant que le système du Protocole modifie et détruit l'esprit et la lettre du Pacte.

(12) *J.O. de la S.D.N.*, 1928 p. 703.

Elle émet d'abord des doutes sur l'efficacité des sanctions économiques. Puis elle démontre que le Protocole nuit plutôt à la victime de l'agression en assurant à son agresseur « souvent tyrannique et barbare » son intégrité territoriale et son indépendance politique, et en ne l'obligeant à la réparation des dommages que jusqu'à l'extrême limite de sa capacité de paiement ».

Elle proteste enfin contre l'insistance avec laquelle on parle de sanctions, ce qui donne à la S.D.N. le visage d'une organisation de guerre. Sans doute la guerre n'est-elle pas écartée, mais « les catastrophes de ce genre sont du domaine de la pathologie de la vie internationale et ne relèvent pas de son état normal. De même qu'il n'est pas sain, pour l'homme ordinaire, de songer constamment à la possibilité de quelque grave opération chirurgicale, de même il n'est pas sage, pour les sociétés humaines d'adopter une attitude analogue. Cette attitude, en effet, est plutôt propre à provoquer qu'à empêcher la réalisation de l'état de choses qu'on redoute » (13). Aux yeux du gouvernement anglais, les inconvénients du Protocole ne sont même pas compensés par des avantages sur la question du désarmement. En effet, l'Empire doit posséder une flotte dont l'importance dépend non seulement des flottes étrangères, mais aussi des besoins de la sécurité des voies maritimes qu'utilise le commerce britannique. Le désarmement ne pourrait être effectué dans ce domaine, car les moyens de défense de l'Empire sont déjà réduits au minimum compatible avec sa sécurité.

Dans la dernière partie de sa déclaration, le gouvernement anglais indique qu'il ne partage pas l'opinion selon laquelle, sans sanctions, la S.D.N. est impuissante et les traités ne sont que des chiffons de papier. Mais il reconnaît pourtant qu'on doit faire quelque chose de

(13) Cité par D. Djourovith, *ibid.* p. 199.

plus que de s'en tenir simplement au Pacte. Dans les cas ordinaires, la simple perspective d'application des sanctions suffirait à empêcher la guerre. Mais certains cas « rares et extrêmes » peuvent exiger des engagements entre plusieurs Etats pour préserver la paix du monde. Aussi, d'après le gouvernement britannique, la meilleure solution serait-elle de compléter le Pacte par des accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales.

Cette proposition qui termine la déclaration anglaise, marque une date importante dans l'histoire de la S.D.N., car elle exprime la conception britannique de l'organisation de la paix. Auparavant, le gouvernement de Londres hésitait en ce qui concerne sa politique dans le cadre de la S.D.N. L'Angleterre, obstinée à prêcher le désarmement s'était toujours dérobée à tout engagement précis. Lord Cecil, dans son effort, n'avait pas été suivi par le gouvernement. Il en était résulté sur le continent, une vive déception à l'égard de la Grande-Bretagne. Désormais, les conservateurs apportent à l'ancienne politique des changements considérables.

Partant du fait que le problème ne se pose pas sur tous les points du globe de la même façon, ils envisagent la possibilité pour la Grande-Bretagne de s'engager dans certaines zones où ses intérêts sont directement en jeu. Sans doute cette initiative est-elle extrêmement prudente et ne vise-t-elle en réalité que des zones où même sans engagement, la Grande-Bretagne serait moralement obligée d'intervenir. Ces accords spéciaux auxquels elle pense ne sont, à vrai dire, que la confirmation de situations de fait. Néanmoins, cette attitude renforce considérablement l'organisme de Genève. A voir le puissant Empire britannique avancer enfin sur la route d'une collaboration internationale effective, un grand vent d'enthousiasme souffle sur le monde. C'est l'ère de Locarno qui commence.

CHAPITRE VI

L'ERE DE LOCARNO

Puisque la Grande-Bretagne avait admis la nécessité d'accords régionaux répondant à des cas spéciaux, il était naturel qu'on commençât cette œuvre de consolidation de la paix dans les régions où le besoin s'en faisait particulièrement sentir. Aussi décida-t-on de tenter la première expérience sur la frontière du Rhin, cause dans le passé de tant de vicissitudes. C'est l'origine des actes de Locarno qui cherchent à réaliser dans le cadre régional ce qu'on n'avait pu faire dans celui de la S.D.N. Nous voyons pour la première fois depuis la grande guerre, la Grande-Bretagne abandonner avec netteté sa politique de l'isolement pour entrer dans un système continental.

On ne saurait parler de Locarno sans souligner le rôle capital joué à cette époque par Sir Austen Chamberlain. Sussédant à M. Mac Donald au Foreign Office, il réalisa un vœu que la League of Nations Union

formulait en vain depuis 1921, celui de voir siéger constamment à Genève le Ministre du Foreign Office. A son exemple, les ministres des Affaires étrangères des autres pays prirent l'habitude d'aller eux-mêmes suivre les débats genevois. Et la S.D.N. commença enfin à remplir la principale fonction régulière prévue par le plan britannique. Elle devint le centre d'une conférence permanente entre les Etats, principalement les grandes puissances (1). Comme, en diplomatie, les absents ont toujours tort, les non-membres, par contre-coup, commencèrent à s'intéresser à elle (2) et elle parut devenir pour l'opinion britannique, une réalité vivante.

C'est l'époque des contacts permanents entre les grandes puissances et on a pu parler sans paradoxe d'un triumvirat international Briand-Chamberlain-Stresemann (3).

Le choix du représentant de la Grande-Bretagne était particulièrement heureux. Sir Austen Chamberlain avait compris depuis longtemps que l'Allemagne était le seul danger réel pour l'Europe et il poussait, au risque même de sa propre popularité, à une collaboration plus étroite entre la France et l'Allemagne, qu'il considérait comme les deux piliers de la paix. Il était donc particulièrement bien placé pour entamer des pourparlers avec la France sur la question de la sécurité européenne. Le gouvernement britannique,

(1) Cf. cité par M. Jacques Kayser, *La Paix en péril*, p. 62, le tableau de M. Rappard établissant la participation des Premiers Ministres et des Ministres des Affaires Etrangères aux travaux du Conseil et de l'Assemblée de la S.D.N. Le chiffre passe pour le Conseil de 0 en 1923 à 26 en 1930.

(2) C'est ainsi qu'on verra les Etats-Unis suivre la Conférence du Désarmement et l'U.R.S.S. suivre la Conférence Economique de 1927.

(3) Cf. H. Pensa, *De Locarno au Parte Kellogg*.

d'ailleurs, se rendait compte qu'il ne pouvait indéfiniment se dérober. Il avait refusé ainsi que les Etats-Unis de ratifier le traité de garantie conclu avec la France lors du traité de Versailles ; il avait contribué, en 1921 et en 1923, à affaiblir l'obligation de garantie et les sanctions résultant des articles 10 et 16 du Pacte ; il avait rejeté le traité d'assistance mutuelle et blessé à mort le Protocole de Genève. Il se devait donc de répondre à l'instance de la France qui réclamait des sécurités perdues.

Mais on ne pouvait envisager à Londres l'hypothèse d'une alliance franco-britannique. Par suite de l'occupation de la Rhénanie, que beaucoup d'Anglais regardaient comme illégale, l'animosité contre la France était grande dans le public. Comme tout dépendait des relations franco-allemandes il s'agissait d'accrocher par un traité la France et l'Allemagne, tout comme Washington, en 1921, on avait lié ensemble des nations intéressées à la question de l'Extrême-Orient et du Pacifique. Mais la Grande-Bretagne était obligée de participer à ce traité, moralement d'abord, pour les raisons énumérées plus haut, et politiquement pour remplacer le traité de neutralité de la Belgique tombé en 1914. Il y avait, en effet, quelque chose à rebâtir dans le système de la sécurité britannique, au moins jusqu'à ce que la S.D.N. fût assez forte pour assurer elle-même la défense des Iles Britanniques. Et la sécurité de la Grande-Bretagne demandait que les rivages de la Mer du Nord et de la Manche ne fussent jamais sous le contrôle d'une seule grande puissance disposant d'une force militaire et navale.

La proposition britannique contenait en outre un autre avantage : pour n'être pas dans le cadre de la S.D.N. les accords régionaux n'en dépendaient pas moins, fondés qu'ils étaient sur l'esprit du Covenant ; et les tractations allaient forcément avoir lieu en étroi-

te harmonie avec l'institution genevoise. Dans le cas présent, cela impliquait l'entrée de l'Allemagne dans la S.D.N. d'où détente en Europe et contre-balancement de l'influence française.

Aussi le gouvernement britannique était-il favorable à une combinaison à trois qui, mettant l'Allemagne sur un pied d'égalité avec la France, permettait à la Grande-Bretagne de s'engager pour garantir, non pas la sécurité française, mais la sécurité de la paix de l'Europe occidentale, donc aussi, la sécurité de l'Allemagne. En sorte que si les accords de Locarno furent demandés par l'Allemagne, l'initiative en revient incontestablement à la diplomatie britannique. On a même prétendu que le projet allemand du 9 février 1925 adressé à la France, aurait été rédigé par Stresemann, en collaboration directe avec Lord d'Abernon, ambassadeur de Grande-Bretagne à Berlin (4). Conclut le 16 octobre 1925, et entrés en vigueur le 14 septembre 1926, ces actes de Locarno sont fort nombreux (5), mais un seul intéresse la Grande-Bretagne (6), le Pacte Rhénan.

(4) H. Pensa, *De Locarno au Pacte Kellogg*, p. 27.

(5) Ils comprennent : un acte final ; le pacte Rhénan ; quatre conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part et de l'autre la France, la Belgique, la Pologne et la Tchécoslovaquie ; une note collective à l'Allemagne concernant l'art. 15 du Pacte ; un traité de garantie entre la France et la Pologne ; un traité de garantie entre la France et la Tchécoslovaquie.

(6) Nous ne parlons ici que de la Grande-Bretagne, et non de l'Empire britannique : on chercherait en vain sur les documents la signature des Dominions. Ceux-ci furent seulement tenus au courant des négociations et laissés libres d'y adhérer par la suite, procédure que devaient critiquer Lloyd George et le général Smuts comme préjudiciable à l'unité de l'Empire. Cette absence des Dominions à Locarno ne diminue d'ailleurs pas l'importance de la contribution britannique, car, bien que certains de leurs dirigeants aient déclaré que Locarno était une affaire européenne qui ne les concernait pas, ils se rendaient

En dépit de l'intitulé du Traité, la garantie du Pacte Rhénan n'est pas strictement mutuelle, puisque trois puissances, la France, la Belgique et l'Allemagne, sont à la fois garantes et garanties, tandis que la Grande-Bretagne et l'Italie, n'ayant pas de frontière sur le Rhin, sont seulement garantes.

Aux termes de ce pacte, sont garanties les frontières entre la France et l'Allemagne et entre la Belgique et l'Allemagne, ainsi que le maintien de la zone démilitarisée prévue par les articles 42 et 43 du traité de Versailles. France et Belgique, d'une part, Allemagne de l'autre, s'engagent à supprimer la guerre dans leurs relations, sauf en cas de légitime défense ou d'action entreprise en vertu du Pacte de la S.D.N.

Avantageux pour l'Allemagne qui se voit garantir sa frontière occidentale menacée naguère encore par le séparatisme rhénan, ce Pacte est une brillante opération pour la diplomatie britannique ; il porte un coup sensible à l'hégémonie française et la S.D.N. s'élargit. Il consacre, en effet, un rapprochement germano-britannique que Bismarck avait tenté en vain et l'Allemagne se souviendra longtemps qu'elle doit le rétablissement de sa situation juridique en Europe à l'influence anglaise. On ne doit pas oublier, d'autre part, que le Commonwealth est entré dans la S.D.N. parce qu'elle symbolise un idéal de paix perpétuelle, mais qu'il refuse d'y voir un instrument destiné à assurer la victoire du bon droit dans la prochaine guerre (7).

compte qu'ils étaient un peu liés, en ce sens que si la Grande-Bretagne entrait en guerre en vertu de ces accords, ils devraient, à moins de faire sécession, entrer en guerre à leur tour, la neutralité n'étant guère compatible avec leur qualité de membre de l'Empire. Cf. A. Gordon-Bennet. *The Dominions and Diplomacy (The Canadian contribution)*, vol. II, p. 242.

(7) Cf. Round Table 1934, déc. *The third League of Nations*.

Aussi l'entrée de l'Allemagne dans la S.D.N., en apaisant les craintes des Dominions, renforce leur volonté de collaboration — d'où consolidation de la S.D.N.

Enfin, et ce point est capital pour les Britanniques, les sanctions de cet accord régional conclu dans l'esprit du Pacte sont nettement moins sévères que celles du Covenant et du Traité de Versailles auquel elles se réfèrent.

D'après l'article 44 du Traité de Versailles, le seul fait pour l'Allemagne de rassembler des troupes dans la zone démilitarisée ou d'y construire des fortifications constituait *ipso facto* un acte hostile à l'égard des puissances signataires du Traité. Avec le Pacte Rhénan, la violation par l'Allemagne de la zone démilitarisée ne suffit plus à elle seule à créer un acte hostile autorisant une guerre licite. La sanction n'est plus immédiate et automatique. Le fait doit être qualifié et interprété. En effet, dit l'article 2, 1^o du Pacte Rhénan, la guerre est licite «lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire». Ces conditions prêtent à interprétation et gênent la mise en jeu de l'obligation de garantie.

D'autre part, d'après l'art. 15 du Covenant, à défaut d'un rapport accepté à l'unanimité par le Conseil au sujet d'un litige qui lui est soumis, chaque membre est libre d'agir comme il l'entend. L'article 2, 3^o du Pacte Rhénan vient restreindre le droit pour les signataires de recourir aux armes lorsque l'action est dirigée contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque.

Si le Conseil s'est prononcé à la majorité contre une puissance en litige, il suffit à celle-ci de rester dans l'inertie pour se soustraire à l'exécution de la décision prévue par le Conseil. Ainsi l'Allemagne, en op-

posant la force d'inertie à l'exécution de son obligation de payer les réparations, ne peut, à défaut d'une décision unanime du Conseil sur le bien-fondé des réclamations de la France, être contrainte par une action coercitive des puissances signataires du Pacte Rhénan.

Le Pacte Rhénan fait également une distinction qui s'écarte de l'esprit du Covenant et affaiblit les moyens de pression sur les Etats en rupture de contrat. Il soumet à l'arbitrage les différends sur les points de droit et réserve les autres différends à une Commission de conciliation, puis, en cas d'échec, au Conseil statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la S.D.N. De cete manière, si une puissance, sans contester le droit de l'autre, se borne à déclarer qu'elle ne peut exécuter son obligation, le différend n'est pas soumis à l'arbitrage. Un Etat de mauvaise foi qui refuse d'exécuter une obligation dont il ne conteste pas le bien-fondé, peut ainsi éviter l'arbitrage et la solution obligatoire qu'il entraîne.

Le Pacte Rhénan distingue enfin l'agression flagrante et l'agression douteuse ou non flagrante. Dans la première hypothèse, la victime pourrait se croire protégée puisque les signataires ont la faculté de lui apporter leur concours immédiat. Mais comme, de toute manière, le Conseil sera appelé à statuer si l'agression est ou non flagrante, l'Etat trop pressé de soutenir la victime risque de se voir désavoué par le Conseil. Ce risque déterminera les puissances à l'abstenir de toute intervention et à neutraliser ainsi les sanctions.

En réalité, le Pacte Rhénan comportait si peu de sanctions que quelques années plus tard, le chancelier Hitler a pu le violer impunément. La Grande-Bretagne avait réalisé ce tour de force de créer un courant de collaboration internationale tout en s'engageant le moins possible et en réservant sa liberté d'action à tout

moment. Si elle a donné sa signature, c'est que Locarno ne l'entraînait pas plus loin qu'elle ne voulait aller. Le Pacte Rhénan est un incontestable succès pour la thèse britannique, puisqu'aux garanties expresses que le traité donnait à la France d'intervention britannique en cas d'invasion de notre frontière, la Grande-Bretagne substitue désormais son droit de décider elle-même en chaque occasion si elle doit ou non intervenir dans le conflit.

Ces considérations mises à part, il est juste de reconnaître que Locarno créa réellement une détente européenne. L'Allemagne qui s'était toujours insurgée contre le Diktat de Versailles, entraît à la S.D.N. et acceptait librement, à Locarno, par l'article 6 du Pacte Rhénan, les dispositions du Traité de Versailles (8), qui devenait ainsi juridiquement un traité librement consenti. En France, M. Briand lui-même se flattait d'avoir assuré la paix mal faite après la victoire. On entend la presse mondiale chanter les louanges de cet « esprit de Locarno » qui, effaçant toute distinction entre le vainqueur et le vaincu, doit substituer l'état de paix à l'état de guerre et « remplacer des solutions dictées sous l'empire de la contrainte par des solutions pacifiques volontairement acceptées ».

Aussi bien en France qu'en Angleterre, on ne doute pas qu'on va voir éclore une série d'actes calqués sur le modèle de Locarno et qu'ainsi peu à peu, la sécurité de locale et régionale, deviendra mondiale et générale. L'opinion commune est que ces pactes régio-

(8) Art. 6 : « Les dispositions du présent traité ne portent pas atteinte aux droits et obligations résultant pour les autres parties contractantes du traité de Versailles ainsi que des arrangements complémentaires, y compris ceux signés à Londres le 30 août 1924. » Ces arrangements complémentaires sont le plan Dawes.

naux doivent constituer les piliers de la sécurité collective. Car, c'est Sir Austen Chamberlain qui le proclame, « Locarno n'est pas une fin, mais un commencement » (9).

Cette éclaircie dans le ciel européen permet à la Grande-Bretagne de se consacrer à un problème interne qui lui donnait depuis longtemps de graves préoccupations, celui de la structure de l'Empire Britannique. La Conférence impériale de 1926 qui suivit de près les accords de Locarno devait en effet consacrer l'émancipation des Dominions et substituer au vieil Empire britannique, le souple « *Commonwealth of British Nations* », association volontaire de nations autonomes. A Genève, cette réforme devait avoir pour la Grande-Bretagne des répercussions contradictoires, car si, d'une part, l'émancipation des Dominions risquait de nuire à l'unité de sa ligne de politique étrangère, d'autre part, son influence et son prestige croissaient par suite de la consolidation sur le plan international de ces jeunes nations librement associées à elle (10).

(9) Sir Austen Chamberlain. *Peace in our time*, p. 83.

(10) Ainsi on verra bientôt le Canada, nation britannique, entrer au Conseil de la S.D.N. pour y défendre les conceptions nord-américaines.

CHAPITRE VII

LE COMMONWEALTH DEVANT LE PACTE BRIAND-KELLOGG

Peu après la conclusion des accords de Locarno, la Grande-Bretagne fut amenée à faire un nouveau geste symbolique en faveur de la paix en adhérant au Pacte de Paris. Ce pacte, d'initiative américaine, qui implique la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, préparé par M. Briand du côté français et par M. Kellogg du côté américain, ne rentre pas dans le cadre de la S.D.N. Mais il s'y rattache indirectement par les progrès que son existence a permis de réaliser dans l'organisation de la communauté internationale. M. Mac Donald ne manquera pas de l'invoquer lorsqu'il s'agira pour lui de faire accepter à l'opinion britannique l'adhésion du gouvernement travailliste à la clause facultative du statut de la Cour de La Haye et l'Acte Général pour le règlement pacifique des conflits

internationaux. D'autre part, tout en mettant la guerre hors la loi, il admet sa possibilité en vertu des obligations du Pacte de la S.D.N. Aussi mérite-t-il à ce titre quelques explications.

Les négociations qui précédèrent sa naissance se poursuivirent d'abord exclusivement entre Paris et Washington, et Londres ne parut pas tout d'abord y prêter beaucoup d'attention. Ce n'était pas que l'initiative franco-américaine n'intéressât pas la Grande-Bretagne, mais la méthode du pacte, avec ses déclarations générales, n'était pas conforme au génie britannique. « En effet, écrit M. James Shotwell (1), la politique britannique met son point d'honneur à éviter les abstractions générales, et on se trouve être en l'espèce en présence d'une obligation nullement définie dans le temps ou dans l'espace. »

On ne pouvait cependant méconnaître que le projet Briand-Kellogg en jetant un pont entre l'Europe et les Etats-Unis ne faisait en somme que reprendre, en lui donnant de l'ampleur, la déclaration de la 8^e Assemblée en 1927 condamnant la guerre d'agression. La Grande-Bretagne, en se désintéressant de ce projet, aurait pu laisser croire au reste du monde qu'elle aurait pris la même attitude si cette question de la renonciation à la guerre avait été évoquée à Genève, ce qui n'aurait pas contribué à éclaircir l'horizon international.

D'autre part, on n'ignorait pas à Londres que cette fraction de l'opinion qui soutenait aux Etats-Unis l'initiative de M. Kellogg était la même qui, pendant la guerre, avait fait campagne en faveur de la S.D.N. (2). Et les dirigeants anglais ne voulaient négliger aucune

(1) James Shotwell, *Le Pacte de Paris*, p. 182.

(2) *Esprit International*, oct. 1928, J. Shotwell, Renonciation à la guerre.

occasion de rapprochement avec l'Amérique dont les séparait toujours le crucial problème du droit des neutres (3). On avait espéré en 1919 que cette rivalité anglo-américaine allait disparaître avec la S.D.N. puisqu'aux termes du Pacte, il ne devait plus y avoir de neutres dans les guerres futures et qu'ainsi la défense du droit des neutres cesserait d'être une revendication. L'attitude du Sénat américain et la résultante, l'absence des Etats-Unis dans l'organisme de Genève, avaient fait s'évanouir ce beau rêve britannique. La seule solution désormais possible pour concilier les thèses anglaise et américaine sur le droit de la mer consistait à supprimer l'objet de la divergence, c'est-à-dire la guerre. Or voici précisément que le projet Briand-Kellogg, en cessant de reconnaître la légitimité de la guerre privée ou nationale, apportait, en théorie du moins, cette solution. Sans doute ne se faisait-on aucune illusion sur la valeur de ce pacte et sur la valeur de ces engagements, mais pensait-on à Londres, le signer n'en constituerait pas moins en faveur de la paix un geste amical et symbolique qui serait fort apprécié de l'opinion américaine qui, depuis l'échec de la Conférence tripartite de Genève en 1927, était fort montée contre les Britanniques. D'autre part, dans ses idées et dans sa structure, le projet de M. Kellogg, fondé sur l'opinion publique, n'avait rien qui pût déplaire à la mentalité britannique. En effet, en ce qui concerne l'interdiction de la guerre, il allait beaucoup plus loin que le Pacte de la S.D.N. D'autre part, il ne comportait ni sanctions ni procédure pour la détermination de l'agresseur éventuel, idée chère entre toutes aux Anglo-Saxons. Enfin, s'il prescrivait l'emploi des

(3) Cf. James A. Spender, Le conflit naval anglo-américain, *Esprit International*, oct. 1928, p. 498.

(4) J. Shotwell op. cit. p. 229.

moyens pacifiques pour la solution des différends internationaux, il n'imposait aucune obligation concrète en matière de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation, ce qui était tout à fait conforme à la politique du Cabinet de Londres, qui entend réserver sa liberté d'action à tout moment. Il présentait une incontestable ressemblance avec le Memorandum du Foreign Office de 1918 sur la création d'une S.D.N., memorandum qui ne comportait, lui aussi, ni recours à la guerre, ni réglementation précise. Il n'y avait donc aucun danger pour la Grande-Bretagne à donner sa signature à un engagement plus apparent que réel et dont la valeur, semble-t-il, reposait principalement sur son aspect de manifestation collective en faveur de la paix. Aussi la presse britannique s'exaspérait-elle de la lenteur que mettait le Foreign Office à répondre à l'invitation des Etats-Unis (5). Lorsque le marquis Reading introduisit une résolution accueillant cordialement la proposition de renonciation à la guerre, après les discours favorables de Lord Cecil, Lord Phillimore et de l'Archevêque de Canterbury, c'est presque à l'unanimité qu'elle fut votée par la Chambre des Lords (6). Au reste, le Foreign Office, en donnant au Pacte de Paris l'adhésion du Royaume-Uni, des Dominions et de l'Inde, prit soin de formuler d'importantes réserves (7), contenues dans deux notes aux Etats-Unis en date du 19 mai et du 18 juillet 1928 (8).

Une de ces réserves concerne les obligations de dé-

(5) Cf. *International Conciliation* 1928, p. 447.

(6) Cf. *Times*, 16 mai 1928.

(7) L'Irlande n'a fait aucune réserve, non plus que le Canada qui, loin des complications européennes, tient avant tout à l'amitié des Etats-Unis.

(8) *Journal Officiel de la S.D.N.*, septembre 1928, p. 1359 : communications de ces lettres au Secrétariat de la S.D.N.

fense mutuelle ou collective résultant de l'adhésion de la Grande-Bretagne au Pacte de la S.D.N. et aux accords de Locarno. Le respect de la parole donnée exigeait cette exception de la part de la Grande-Bretagne, comme d'ailleurs de tous les Etats signataires du Covenant ou des actes de Locarno.

La Grande-Bretagne se réservait, d'autre part, le droit de faire la guerre en cas de légitime défense. Ce droit de légitime défense est une porte de sortie très commode, qui permet aux signataires de reprendre leur liberté à tout moment. En effet, il est difficile de le préciser. On ne sait ni où il commence, ni où il finit. La Grande-Bretagne s'est toujours refusée à accepter un système de présomption d'agression qui eût apporté quelques lumières sur le problème. Les Etats-Unis, en faisant entrer la doctrine de Monroë dans la légitime défense, ont montré jusqu'à quel point cette notion pouvait être élargie. « Si la guerre éclate un jour entre les signataires du Pacte Kellogg, a dit M. Norman Angell, membre de la Chambre des Communes de Grande-Bretagne, il y a un fait qui peut être prédit avec une certitude absolue : les deux belligérants déclareront qu'ils font une guerre purement défensive, ils seront tous deux en état de légitime défense » (9).

Une réserve spéciale qui a donné lieu à de nombreux commentaires, est également formulée par Sir Austen Chamberlain au nom du gouvernement britannique. Elle concerne la liberté d'action que la Grande-Bretagne entend se réserver dans certaines zones considérées comme vitales pour son Empire. « Il existe, dit la note du Foreign Office, certaines régions du monde dont le bien-être et l'intégrité présentent un intérêt spécial et vital pour notre paix et notre sécurité. Le gouvernement de

(9) Cf. Dictionnaire de l'Académie Diplomatique, p. 1042.

Sa Majesté s'est toujours efforcé dans le passé de marquer clairement qu'aucune intervention, en ce qui concerne ces régions, ne saurait être tolérée de sa part ; leur protection contre toute attaque constitue pour l'Empire britannique une mesure de légitime défense. Il importe qu'il soit clairement entendu que le gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne, n'accepte le nouveau traité qu'à condition expresse qu'il ne porte en rien préjudice à sa liberté d'action en la matière. » Sir Austen Chamberlain ajoute : « Le gouvernement des Etats-Unis a des intérêts de même ordre pour lesquels il a déclaré qu'il considérerait comme un acte inamical toute atteinte de la part d'une puissance étrangère. Aussi le gouvernement de Sa Majesté croit-il qu'en définissant ainsi sa position, il rencontre les intentions et l'idée du gouvernement des Etats-Unis » (10). Cette réserve, qui vise principalement l'Egypte (11), tend à la protection des lignes de communications de l'Empire. Son imprécision permet à la Grande-Bretagne de garder, tout en signant le pacte, une entière liberté d'action. On a même accusé les Anglais de vouloir édifier à leur profit une véritable doctrine de Monroë britannique.

A la demande de M. Kellogg, qui ne voulait aucune ombre à son tableau, les réserves britanniques, comme d'ailleurs celles d'autres nations, furent écartées du texte signé à Paris le 27 août. On les sous-entendit, mais cela ne diminuait en rien leur valeur. Le débat du 30 juillet à la Chambre des Communes est à cet égard significatif (12). Au cours de la discussion, le gouvernement et l'opposition furent d'accord pour reconnaître

(10) *Survey of International Affairs*, 1928, p. 21.

(11) Cf. J. Shotwell, op. cit.

(12) Voir A. Mandelstam : *L'interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et par les Parlements des Etats signataires*, p. 122.

que le Pacte ne saurait être interprété autrement qu'à la lumière de la correspondance diplomatique ayant précédé sa signature.

Quoi qu'il en soit, l'importance du Pacte Briand-Kellogg est universellement reconnue en Grande-Bretagne. « C'est un signe des temps, remarque Sir Austen Chamberlain, qu'un tel traité ait pu être proposé ». De son côté, M. Mac Donald, lorsqu'il revient au pouvoir, affirme que son gouvernement est « désireux de fonder sur lui une politique de désarmement qui reconnaîtra à ce pacte une influence vivante et déterminante sur la politique internationale. »

On pense aussi que le Pacte de Paris pourrait utilement servir à affaiblir le Covenant. En effet, depuis que le Pacte Briand-Kellogg a condamné expressément la guerre, la question se pose de savoir comment on va le mettre en harmonie avec le Pacte de la S.D.N. Faut-il étendre aux interdictions plus larges du Pacte Kellogg le mécanisme du Pacte de la S.D.N. ? Ou doit-on, au contraire, édulcorer le Covenant en faisant passer au premier plan les formules un peu vagues du Pacte Kellogg, ce qui affaiblirait la Société des Nations ? M. Te Water, délégué de l'Afrique du Sud, n'hésite pas à affirmer qu'une seule solution lui paraît logique, l'affaiblissement de la S.D.N. et la suppression des sanctions (13).

Lors des travaux sur l'harmonisation des deux Pactes (14), M. Henderson, après avoir montré les lacunes du Covenant que le nouveau traité a comblées, pose à la 10^e Assemblée la question suivante : est-il concevable que nous puissions laisser subsister dans notre constitution ce droit à la guerre privée qui a été rendu désuet par le nouvel instrument que, presque tous ici, nous

(13) Jean Ray, *Politique et jurisprudence de la S.D.N.* 1930-1931.

(14) Travaux qui n'ont du reste pas abouti.

avons accepté ? Et l'orateur de proposer en conséquence un nouvel examen des articles 12 et 15 du Pacte (15). Un peu plus tard, le Secrétaire général ayant invité les membres de la Société à faire connaître leur opinion sur les amendements élaborés à la suite de cette intervention, le gouvernement britannique, d'accord avec l'Inde et les Dominions, déclare qu'il les accepte comme « étant les mieux appropriés pour atteindre le but envisagé qui consiste à introduire dans le Pacte de la Société l'interdiction générale de recourir à la guerre, ainsi que le principe suivant lequel le règlement des différends internationaux ne doit jamais être recherché que par des moyens pacifiques » (16). Il subordonne, il est vrai, leur ratification à l'entrée en vigueur d'un traité général pour la réduction et la limitation des armements. Mais cette réponse est néanmoins caractéristique : elle nous montre l'intention persistance du Commonwealth de saisir, tout en travaillant à la collaboration internationale, les occasions qui lui sont offertes pour affaiblir les obligations, trop lourdes à son gré, qu'il a contractées dans le Covenant.

(15) *Actes de la 10^e Assemblée, Séances plénières*, p. 59.

(16) *J.O. de la S.D.N.*, 1931 p. 1600.

CHAPITRE VIII

DUEL FRANCO-BRITANNIQUE A LA COMMISSION PREPARATOIRE

La détente de Locarno a eu pour effet de remettre à l'ordre du jour la question de la réduction des armements que l'Assemblée avait un peu négligée depuis l'échec du Traité d'Assistance Mutuelle. La sécurité paraissant assurée, l'Assemblée invita le Conseil à nommer une Commission préparatoire à la Conférence du Désarmement afin de sonder le terrain. Depuis que les conservateurs étaient au pouvoir, la Grande-Bretagne avait paru reléguer cette question au second plan, préoccupée qu'elle était alors de compléter le traité de Washington de 1921 et de réaliser des accords sur les armements navals indépendamment du désarmement terrestre et avant lui. Jugeant insuffisant l'effort du gouvernement, Lord Cecil, apôtre du désarmement, avait offert sa démission à M. Baldwin le 25 août

1927. « Je remonte dans le passé, avait-il dit, et je regarde le rejet du Traité d'Assistance Mutuelle, le rejet en bloc du Protocole, la déclaration ministérielle contre l'arbitrage obligatoire, l'insuccès partiel des travaux de la Commission préparatoire et, maintenant, l'échec de la Conférence navale des trois puissances. On a fait peu ou rien d'abord en matière de sécurité, ensuite en matière d'arbitrage, et enfin en matière de désarmement. Je ne vois pas par conséquent comment je pourrais dans le Cabinet servir cette clause que je considère comme étant d'une importance suprême. Mais en dehors du Cabinet, il y a beaucoup à faire. L'espoir de l'avenir réside dans l'opinion publique éveillée et instruite. C'est à ce but que je veux consacrer l'énergie qui me reste encore » (1).

Et Lord Cecil, à la tête de la *League of Nations Union*, d'amorcer, avec des arguments qui ne manquaient pas de force, une campagne d'opinion tendant à la réduction des armements. Provoquer le désarmement général, soutenait-il, est une économie pour les finances britanniques et une garantie de la sécurité de l'Empire désormais menacée par l'aviation et le développement de la technique dans les armements. Mais le Cabinet conservateur, d'accord en cela avec le congrès d'experts navals et militaires ne visait nullement à une réduction sensible des armements nationaux, mais bien à une limitation qui devait en pratique sanctionner le *statu quo* existant. C'est ce qui permit à l'U.R.S.S., invitée à cette Conférence préparatoire chargée du problème technique, en rejetant l'invitation, d'insinuer que la Conférence était provoquée par la Grande-Bretagne avec l'intention évidente de faire échouer les travaux (2).

(1) *Times* du 30 août 1927.

(2) Cf. H. Pensa, *op. cit.* p. 96.

Néanmoins, la présence de l'Allemagne et surtout celle de M. Gibson, envoyé comme observateur par les Etats-Unis, étaient des indices trop favorables pour que le gouvernement de sa Majesté ne saisît pas l'occasion d'aboutir dans ce domaine. Commencés dans l'optimisme de Locarno, les travaux de la Commission préparatoire se poursuivirent avec une lenteur qui témoignait des écueils placés sur la route du désarmement. Il ne fallut pas longtemps pour qu'on retrouvât face à face, comme dans l'élaboration du Traité d'Assistance Mutuelle et du Protocole, la thèse anglaise et la thèse française.

Cette opposition franco-britannique qui menaçait de paralyser la Commission, portait essentiellement sur les effectifs, sur le matériel, sur la limitation des armements par voie budgétaire et sur le contrôle international et ses dérogations (3).

Solidement épaulée par les Américains, la délégation britannique demandait, au début, que fussent limités les seuls effectifs terrestres. Mais, devant les protestations unanimes des autres membres indignés d'une telle partialité, elle dut céder et admettre l'examen des armements navals. Par contre, elle resta inébranlable sur la question des réserves instruites. D'après la Grande-Bretagne, ce qu'il faut limiter, ce sont les effectifs qu'un pays peut jeter immédiatement dans la lutte, c'est-à-dire l'armée active ; ce sont les hommes possédant une instruction militaire relativement récente, c'est-à-dire les classes de réserve. L'argumentation est déterminée par ce fait que la Grande-Bretagne ne possède aucune réserve instruite, mais seulement une armée de métier peu nombreuse, ce qui fait que lors d'un conflit elle ne peut mettre en ligne autant d'effectifs

(3) Cf. A. Tibal, *Cours d'histoire diplomatique contemporaine*.

que les pays possédant une armée de conscription. L'objectif des Anglais, dans la question du désarmement a toujours été d'amener les pays ayant le service militaire obligatoire à adopter l'armée de métier, mesure qu'elle a fait imposer à l'Allemagne dans le Traité de Versailles. D'accord avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne voulait également obtenir que les pays désirant malgré tout conserver la conscription obligatoire — c'était le cas pour la France — n'eussent le droit d'incorporer chaque année qu'une partie restreinte du contingent, de façon à n'avoir que des réserves instruites peu considérables.

La France qui se sentait visée, répondait avec à-propos qu'il est impossible de trouver une démarcation nette entre les réserves pouvant entrer en campagne immédiatement et celles pour lesquelles un temps plus ou moins long est nécessaire. Les réserves instruites entraient, à son avis, dans le potentiel de guerre. Or on avait admis, dès le début des travaux, que le potentiel n'était pas limitable.

L'opposition entre les deux thèses n'était pas moindre sur la question du matériel. Muette sur le désarmement terrestre, la délégation anglaise proposait la limitation de l'aviation militaire. A quoi la France répondait que la limitation entre l'aviation civile et militaire est artificielle et qu'on retomberait encore dans la question du potentiel de guerre.

Quant au matériel naval, les Anglais, appuyés par les Américains, le Japon, le Chili, l'Argentine, préconisaient la limitation du tonnage par catégorie selon la méthode du traité de Washington. La France, avec toutes les puissances continentales derrière elle, était au contraire pour la limitation du tonnage global chacun construisant dans la catégorie qui l'intéresse. Ceci ne fait pas l'affaire des Anglo-Saxons. Ils objectent que les puissances navales pourront, au lieu de construire

de grosses unités, catégories où, faute de moyens financiers, elles seront toujours en état d'infériorité par rapport aux Anglo-Saxons, construire une masse de petits croiseurs ou de sous-marins, unités peu coûteuses et en même temps très dangereuses pour les flottes de commerce et pour les communications maritimes des grandes puissances. On sait que la peur des sous-marins s'était déjà manifestée à Washington en 1921.

Enfin, la délégation britannique appuyait l'Allemagne qui, puissance industrielle, pouvant aisément fabriquer des armes en temps de guerre, réclamait pour le temps de paix la limitation du matériel stocké.

La question de la limitation des armements par voie budgétaire donnait lieu à la même opposition. Tandis que la France prévoyait que le budget ne devait pas dépasser un certain chiffre fixé par une convention internationale de réduction des armements et soumis à un contrôle direct, la Grande-Bretagne, appuyée cette fois par le Japon et par l'Italie, réclamait seulement un contrôle indirect, la publicité du budget de la guerre par communication au Secrétariat de la Société des Nations.

La France tenait enfin à ce que la convention de réduction des armements fût une convention précise assurant une sécurité réelle. Elle n'admettait qu'une seule dérogation au principe du désarmement: lorsqu'on serait entré dans la guerre par suite d'une agression injustifiée. L'Angleterre entendait seulement signer une convention vague, réservant des possibilités d'action à tout moment. Elle prévoyait de nombreuses dérogations, notamment dans le cas de rébellion ou de guerre civile. La même opposition se retrouvait dans les stériles discussions sur le contrôle de la façon dont les Etats exécuteraient leurs engagements inscrits dans les conventions. La France demandait que la S.D.N. eût un fort pouvoir de contrôle. La Grande-Bretagne s'y oppo-

sait. Si une puissance, disait-elle, s'apercevait qu'une autre puissance n'était pas de bonne foi, elle aurait le droit de faire des représentations au Conseil. Mais quant au pouvoir du Conseil en cette matière, les délégués britanniques se gardaient bien d'apporter des précisions.

La discussion faisant apparaître des divergences de vue aussi profondes, la Commission préparatoire piétina pratiquement jusqu'en 1930. On crut un moment, en avril 1929, que grâce à M. Gibson, délégué des Etats-Unis, une transaction était sur le point d'aboutir. Mais les élections de 1929 en Grande-Bretagne ramenèrent au pouvoir M. Ramsay Mac Donald, qui envoya à Genève en la personne de Lord Cecil un délégué beaucoup plus intransigeant que les conservateurs, si bien que les travaux de la Commission se trouvèrent paralysés (4).

(4) On ne saurait en effet considérer comme un résultat positif un projet de convention qui laissait en blanc les questions les plus essentielles, telles que le chiffre des budgets de guerre et des effectifs et la durée du service militaire obligatoire dans les pays pratiquant ce système.

CHAPITRE IX

UN DOCUMENT BRITANNIQUE SUR LA SECURITE

La Commission préparatoire, en étudiant le problème du désarmement, n'avait pas tardé à se heurter au problème de la sécurité. Pour faciliter sa tâche, l'Assemblée l'avait invitée à faire étudier par un Comité d'arbitrage et de sécurité ce problème de la sécurité dont la solution conditionne le désarmement. En conséquence. Ce Comité mit à l'étude certains articles fondamentaux du Pacte, notamment les articles 10, 11 et 16. Au cours de ces travaux, le gouvernement conservateur britannique fut amené, une fois de plus, à définir sa position. Il le fit dans un document d'importance intitulé : « Observations du gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne sur le travail du Comité d'arbitrage et de sécu-

rité » (1). Les Britanniques y paraissent, comme toujours, soucieux de garder au Pacte de la S. D. N. son imprécision et sa souplesse et de laisser au Conseil sa pleine liberté d'action pour tirer des circonstances le meilleur parti possible. La seconde partie de ce document est consacrée tout entière aux accords de sécurité (2) dont Locarno est considéré comme le type idéal. C'est par eux que la Grande-Bretagne espère atteindre une sécurité totale et effective. Elle souhaite les voir se développer car ils ne sont pas des alliances et ils rentrent dans le cadre de la S. D. N. En effet, pense le gouvernement britannique, « à un degré plus ou moins grand suivant les termes dans lesquels ils sont rédigés, ils sont établis de manière à pouvoir être utilisés par le Conseil dans l'application des articles 10, 11, 16 et 17 du Pacte. Ils confirment, et dans certains cas ils renforcent l'engagement général de respecter et de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société (article 10) ; comme ils reconnaissent explicitement que certains membres de la S. D. N. possèdent des intérêts particuliers dans des régions particulières, ils confirment et renforcent la déclaration acceptée par tous que « toute guerre ou menace de guerre intéresse la Société tout entière » (article 11) ; pour le même motif, ils constituent une garantie supplémentaire assurant que les sanctions stipulées au Pacte (article 16 et 17) seront prêtes à jouer quand la nécessité s'en fera sentir. Ceci s'applique spécialement au cas où les parties contractantes s'engagent formellement à appliquer les mesures que le Conseil pourra décider de prendre.

Examinant ensuite la question des « Moyens à em-

(1) *J.O. de la S.D.N.*, mai 1928, p. 694.

(2) La première ayant trait à l'arbitrage.

ployer par les organes de la S.D.N. pour mettre les membres en mesure d'exécuter les obligations leur incombant en vertu des différents articles du Pacte », le Cabinet de Londres définit une nouvelle fois ses vues sur les articles 10, 11 et 16 du Covenant. Relativement à l'article 10, il rappelle la résolution interprétative soumise à la Quatrième Assemblée et la déclare en étroite harmonie avec l'opinion anglaise pour qui cet article sur la sécurité n'est pas autre chose que l'énonciation d'un principe général. Il mentionne aussi les efforts tentés par certaines délégations pour le préciser en donnant une définition de l'agresseur et le refus du gouvernement anglais d'accepter une telle définition.

Puis il passe à l'article 11 à propos duquel un rapport du Comité du Conseil, approuvé par la Huitième Assemblée, vient d'être recommander pour adoption au Conseil « comme un guide précieux qui, sans limiter la liberté du Conseil pour juger à chaque moment des meilleurs méthodes à suivre afin d'assurer la paix menacée, résume les résultats de l'expérience, de la procédure déjà suivie et des études faites jusqu'ici pour organiser au mieux son activité en cas de crise ». Il déclare approuver complètement comme « indiquant utilement les diverses mesures qui peuvent être prises par le Conseil et comme étant destiné à accélérer son intervention dans un cas d'urgence ».

Quant à l'article 16, sans rentrer dans son historique, le gouvernement britannique rappelle qu'il a ratifié les protocoles d'amendement à ces articles d'ailleurs non entrés en vigueur, et qu'il a donné, sauf sur certains points (3), son adhésion générale aux résolutions adoptées par l'Assemblée de 1921 qui constituaient un règlement provisoire destiné à guider le Conseil. Son

(3) Cf. lettre du 19 juillet 1922 au Secrétariat.

attitude, dit-il, n'a pas changé, et dans la note collective à l'Allemagne, au moment de la signature de Lorcarno, on peut trouver « une nouvelle opinion concernant la manière dont le gouvernement de Sa majesté interprète l'article 16 ».

Cet important document se termine par un paragraphe consacré aux remarques générales applicables à toute étude ultérieure de ces articles du Pacte. La position anglaise s'y trouve avec beaucoup de netteté. La Grande-Bretagne explique en effet qu'elle s'est toujours opposée à l'application de règles strictes en vue de l'interprétation des articles du Pactes. C'est qu'elle est convaincue que la grande force du Pacte réside dans le degré de liberté qu'il confère au Conseil et à l'Assemblée s'ils ont à faire face ultérieurement à des événements peut-être sans précédent dans l'histoire et qui, par conséquent, ne peuvent tous être prévus. La trop grande précision des règles et leur trop grand nombre doivent, ajoute-t-on, tendre non seulement à transformer le Conseil en un organisme automatique, mais encore à affaiblir sa puissance d'initiative en présence de tout événement qui ne serait pas entièrement prévu par les dites règles.

En somme, cette attitude est conforme à la politique traditionnelle de la Grande-Bretagne. Déjà le 8 décembre 1926, le Conseil ayant dans sa quarante-troisième session demandé qu'on étudiât « la législation propre à faciliter pour les Etats la mise en œuvre des sanctions économiques en s'inspirant de pays qui ont déjà réalisé quelque chose dans cette direction », les membres du Commonwealth, bien qu'il s'agît pourtant de simples sanctions économiques, avaient répondu laconiquement qu'ils ne jugeaient « ni nécessaire ni désirable » d'édicter une législation en cette matière (4).

(4) Cf. O. Bruck, op. cit. p. 172.

La même crainte des engagements trop précis était apparue le 8 septembre 1927 lors de la discussion devant le Conseil sur l'assistance financière aux victimes d'une agression (5), quand Sir Austen Chamberlain avait déclaré au nom de l'Empire Britannique qu'il ne pouvait accepter les lourds engagements financiers du projet s'ils ne faisaient partie d'un plan de désarmement général et si les grandes puissances ne donnaient pas l'assurance d'accepter également une répartition satisfaisante des charges prévues par le projet (6).

Cependant, on se rendait compte qu'il fallait tout de même faire quelque chose pour compléter le Pacte et le vivifier. Les travaux se poursuivirent à Genève avec d'autant plus de hâte qu'on avait maintenant compris que la Conférence du Désarmement ne pourrait être réunie tant qu'un nouveau pas n'aurait pas été fait dans la voie des garanties.

Sir George Pearce, délégué de l'Australie, pays situé loin des complications européennes, souhaitait voir se développer de plus en plus la méthode de la conciliation. A la dix-neuvième séance plénière de l'Assemblée, le 24 septembre 1927, il s'exprimait ainsi : « Je tiens à dire combien je suis heureux de la si grande place accordée dans ce rapport (de la 3^e commission sur l'arbitrage, la sécurité et le désarmement) à l'idée de conciliation considérée comme un facteur important qu'il y a lieu d'étudier et de développer encore davantage pour régler les différends internationaux. De telles méthodes, je le répète, n'ont besoin ni de sanctions, ni de contrainte, et avec l'aide et sous l'impulsion de la S. D. N. elles doivent jouer dans l'avenir un rôle beau-

(5) Projet auquel le Canada s'est refusé formellement à participer.

(6) *J.O. de la S.D.N.*, mai 1928, p. 704.

coup plus important que l'arbitrage obligatoire. La conciliation est, à mon avis, beaucoup plus conforme à l'esprit qui doit animer la S. D. N. que toute autre méthode puisant sa force dans la contrainte et les sanctions » (7).

Mais la conciliation ne pouvait suffire, et nombreux étaient ceux qui, en Grande-Bretagne, commençaient à penser qu'on pouvait maintenir progresser dans la voie plus difficile de l'arbitrage obligatoire.

(7) *Actes de la 8^e Assemblée*, Séances plénières, 1927, p. 169.

CHAPITRE X

LA GRANDE-BRETAGNE ET LES PROGRES DE L'ARBITRAGE OBLIGATOIRE

Lors de l'élaboration du Pacte de la S. D. N., les Anglo-Saxons avaient montré leur répugnance pour l'arbitrage obligatoire. Déjà en 1907, le rejet par la Grande-Bretagne d'un projet de Cour Internationale des prises avait indiqué que les Britanniques considéraient cette procédure comme pleine de surprises et de dangers. Aussi, pour tenir compte de leurs doléances, le Covenant, qui posait le principe : « Pas de guerre licite sans un examen préalable du litige », en offrant aux partis deux moyens de règlement pacifique, la procédure devant le Conseil et l'arbitrage, établissait-il entre eux une hiérarchie. La procédure devant le Conseil devint la procédure de droit commun, tandis que l'arbitrage, qui a l'avantage de comporter une décision juridiquement obligatoire, n'entrait en jeu que subsidiairement, si les

parties en cause étaient d'accord pour le demander. On sait qu'un peu plus tard, la Grande-Bretagne devait repousser le Protocole de Genève qui établissait l'arbitrage obligatoire même pour les conflits politiques.

Cette opposition d'une des puissances les plus influentes de la Société n'avait cependant pas découragé les partisans de cette procédure au premier rang desquels il faut citer les pays scandinaves. Dans le statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, créé en application de l'article 14 du Pacte, ils avaient réussi à faire insérer un article 36 concernant l'arbitrage obligatoire. Aux termes de cet article, dans un conflit politique, tout Etat qui a accepté le statut de la Cour permanente, peut reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour dans les affaires concernant : 1) l'interprétation d'un traité; 2) tout point de droit international; 3) la réalité de tout fait qui, s'il était établi constituerait la violation d'un engagement international; 4) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La faculté de repousser cette clause en partie ou en totalité, était laissée à chaque Etat. La Grande-Bretagne, en adhérant au Statut de la Cour, n'avait pas manqué d'user de cette faculté. Dans ses « Observations sur le programme de travail du Comité d'Arbitrage et de Sécurité » (1), le gouvernement conservateur de M. Baldwin en donne les raisons suivantes :

« En contractant une obligation internationale vis-à-vis d'un autre Etat, dit-il, un pays doit tenir compte de la nature de ses relations avec le dit Etat. Il peut n'être pas disposé à accepter vis-à-vis d'un autre Etat les obligations qu'il est prêt à assumer vis-à-vis d'un certain Etat... La méthode qui consiste à signer un engagement

(1) *J.O. de la S.D.N.*, mai 1928, p. 694.

général, même lorsqu'elle implique la faculté de prévoir des exceptions quant aux catégories de différends qui doivent être soumises à l'arbitrage, manque de la souplesse qui permet de faire varier l'étendue de l'obligation dans le cas des Etats particuliers envers lesquels cette obligation est acceptée. On réalisera probablement au moyen d'accords bilatéraux, des progrès plus sensibles qu'au moyen de traités généraux pouvant être signés par tout Etat qui le désire. »

Mais cette opinion n'était pas celle de l'opposition. Depuis la démission retentissante de Lord Cecil, on était de plus en plus convaincu que le Cabinet conservateur ne travaillait pas avec une énergie suffisante à la consolidation de la paix. On lui reprochait de manquer d'audace. On s'en prenait particulièrement à Sir Austen Chamberlain, accusé de marcher à la remorque de la France et de mener une politique insuffisamment socialiste (2). L'idée d'arbitrage obligatoire, qui était au programme travailliste en tant que prélude au désarmement général, faisait peu à peu son chemin. Les résolutions des Congrès annuels du Labour Party l'avaient mise en vedette et M. Ramsay Mac Donald avait plus d'une fois déclaré que l'adhésion de la Grande-Bretagne à la clause facultative du Statut de la Cour Permanente serait un de ses premiers actes s'il arrivait au pouvoir.

Par suite de l'abstention de la Grande-Bretagne, peu

(2) Un bon observateur européen, le Comte Sforza, dans sa galerie des portraits des constructeurs de l'Europe moderne, souligne cette timidité et cette passivité de Sir Austen, qui fait que, croyant à la S.D.N., il empêche cependant toute réforme: « !!...Egli ricordava, *dit-il*, la vecchia signora, la quale, avendo letto nella Bibbia, che la fede trasporta le montagne, pregò perché una collina che troglieva la vista alla sua villa, fosse fatta sprofondare nel mare... » C. Sforza, *Costruttori dell'Europa moderna*, p. 174.

d'Etats avaient signé cette clause. Tant il est vrai que rien d'efficace ne peut être réalisé à la S.D.N. lorsque les grandes puissances se tiennent à l'écart. Aussi attendait-on avec anxiété les élections générales de 1929. Ces élections donnèrent la majorité aux travaillistes qui entreprirent immédiatement la réalisation de leur programme international.

Mais pas plus que ses prédécesseurs, M. Mac Donald n'entendait apporter une contribution à la paix au détriment des intérêts de l'Empire britannique. En adoptant la clause facultative, il était obligé de montrer une extrême prudence en raison des objections sérieuses, il faut bien le dire, que ses adversaires soulevaient contre lui (3).

La principale objection était qu'il y avait au regard de la loi internationale deux écoles de pensée: l'une anglo-américaine, l'autre continentale. On craignait que la Cour, dans ses décisions, allât contre les conceptions britanniques de la justice et que, par suite, le Parlement refusât de voter la législation nécessaire à l'accomplissement des arrêts de la Cour. Cette objection valait surtout pour le droit maritime.

De plus, au sein du Commonwealth, des conflits pouvaient se produire, qu'on ne désirait pas soumettre à la compétence de la Cour. La Conférence Impériale de 1926, examinant la question de l'Arbitrage, avait nettement déclaré qu'il était prématuré d'accepter de telles obligations.

Aussi avant de faire quoi que ce soit, M. Mac Donald consulta par câble les Dominions. Il se rendit compte que leur intransigeance de principe s'était atténuée, et les ministres à Genève, continuèrent la conver-

(3) *Survey of International Affairs*, 1929. The optional clause, p. 70.

sation avec les représentants des Dominions à la S.D.N. L'adhésion à la clause facultative de l'article 36 parut bientôt possible, moyennant toutefois d'importantes réserves qui atténuent singulièrement la portée de l'initiative britannique (4).

Les réserves des Dominions et de la métropole ne sont d'ailleurs pas identiques. L'Australie et la Nouvelle-Zélande paraissent surtout préoccupées d'écarter la juridiction de la Cour pour les conflits entre membres du Commonwealth. Le jeune Etat libre d'Irlande, qui n'a pas oublié ses récentes frictions avec la mère-patrie, demande au contraire une signature sans réserve. C'est en vain que les autres membres du Commonwealth essayent de le convaincre. Le 14 septembre, M. Mac Gilligan, son ministre des Affaires étrangères, accepte la clause facultative pour vingt ans et sous la seule condition de réciprocité. Les autres Dominions adoptent des réserves sensiblement pareilles à celles de la Grande-Bretagne, réserves qui sont les suivantes :

Son acceptation était « à condition de réciprocité ».

Elle s'appliquait aux différends « s'élevant après la ratification de la présente déclaration » concernant des situations de faits subséquents à la dite ratification.

Elle excluait les différends couverts par quelque autre système de réglementation pacifique.

Elle excluait les différends avec d'autres membres du Commonwealth.

Elle excluait aussi les différends qui, d'après le droit international, relèvent exclusivement de la juridiction du gouvernement faisant la déclaration.

Elle stipulait qu'à la demande d'un gouvernement, la procédure devant la Cour pourrait être suspendue au

(4) *The British Year Book of International Law* 1930. The optional Clause by Sir John Fisher Williams, p. 65.

cas de soumission du différend à l'examen du Conseil de la Société des Nations.

Elle limitait l'acceptation de la juridiction à une période de dix ans, et ensuite, jusqu'à ce que la notification fût donnée pour mettre fin à l'acceptation.

M. Henderson explique que l'avant-dernier paragraphe de la déclaration est destiné à « couvrir les différends qui sont vraiment d'un caractère politique bien que d'apparence juridique ». D'après lui, il vaut mieux que les conflits de cette nature aillent devant le Conseil.

Le 12 décembre 1929, le gouvernement publie un mémorandum pour démontrer que la signature de la clause facultative est la suite logique du pacte de Paris. « Elle constitue, dit-il, le premier pas de la mise en action du mécanisme pour le règlement pacifique des conflits qui doit être établi si la renonciation à la guerre reçoit un plein effet. » Le gouvernement explique ensuite pourquoi il n'a pas cru devoir faire des réserves sur le droit maritime. Le Covenant et le Pacte de Paris, fait-on remarquer, ont apporté « un changement fondamental dans toute la question du droit des belligérants et des neutres » et on exprime l'opinion qu' « entre les membres de la S.D.N., il ne peut pas y avoir de droit des neutres parce qu'il ne peut y avoir de neutres ».

A la Chambre des Communes du 27 janvier 1930, M. Henderson expose l'argument qu'il n'y a plus besoin de réserver la liberté d'action de la flotte britannique en temps de guerre. En effet, dit-il, la réserve permettant de porter d'abord au Conseil les litiges juridiques rend inutile une réserve concernant le droit des neutres. Grâce au Pacte Briand-Kellogg, la seule guerre dans laquelle la flotte britannique puisse être engagée dans le futur, sera une guerre éclatant hors des limites du Covenant, et tout litige concernant l'action de la flotte dans un tel cas sera soumis au Conseil pour le règlement.

Cet argument convainquit la Chambre des Com-

munes puisqu'un amendement conservateur tendant à introduire une réserve pour exclure la juridiction de la Cour dans les litiges en connexion avec le droit de la mer, fut repoussé par 278 voix contre 193. On appréhendait d'autant moins de se lier que derrière une majestueuse façade, les réserves laissaient les mains libres à la Grande-Bretagne pour les conflits les plus dangereux. D'autre part, il était question à ce moment-là de l'adhésion des Etats-Unis au statut de la Cour de La Haye (5), ce qui devait considérablement affaiblir les risques du conflit anglo-américain au nom des principes sociétaires.

En tous cas, quelle que fût la valeur du geste britannique, il eut du moins l'avantage de produire un grand effet moral dans les cercles genevois. L'arbitrage obligatoire connut une véritable poussée. Les nations qui se réservaient depuis des années entrèrent dans le mouvement. En 1928, seize Etats seulement avaient signé la clause facultative. En 1930, la clause est signée par cinquante-deux Etats dont trente-six sont définitivement liés. Si bien que la Grande-Bretagne travailliste apparaît à cette époque comme la championne de l'arbitrage obligatoire.

Peu de temps après la signature de la clause facultative, M. Mac Donald, d'accord avec les Dominions, consultés à l'occasion de la Conférence Impériale de 1930, réalisait une autre partie de son programme en adhé-

(5) Les Etats-Unis ont toujours refusé d'adhérer au Statut de la Cour Permanente, à cause de sa compétence à donner des avis consultatifs. Ils craignaient de voir ces avis consultatifs poser des principes et instituer des précédents susceptibles d'être en contradiction avec leurs doctrines ou leurs intérêts. En 1929, on élaborait un Protocole destiné à leur permettre d'adhérer au statut. De larges possibilités leur étaient données de mettre obstacle à des avis facultatifs sur des questions qu'il leur déplaisait de voir trancher sous cette forme par la Cour. Mais les Etats-Unis n'ont pas cru devoir profiter de cette mesure de faveur.

rant à « l'Acte Général pour le Règlement pacifique des différends internationaux » mis sur pied par l'Assemblée de 1928 (6). On sait qu'une des procédures prévues par l'Acte général était l'arbitrage. Les raisons du gouvernement travailliste d'adhérer à cet Acte furent énumérées par M. Henderson, dans un mémorandum en date du 23 février 1931 (7). Cette adhésion, soutenait-il, était la suite logique de l'acceptation de la clause facultative du statut de la Cour de La Haye, acceptation qui était elle-même une conséquence naturelle de l'adoption du Pacte de Paris. En effet, la clause facultative de l'article 36 visait seulement les différends d'ordre juridique, alors que l'Acte Général pourvoyait au règlement de tous les litiges. On était amené à les adopter l'un et l'autre, parce que le Pacte de Paris, prévoyant l'exclusion de la guerre pour le règlement des litiges internationaux, il fallait bien trouver un autre mode de solution des conflits.

Le gouvernement, d'ailleurs, mettait prudemment à son acceptation des conditions sensiblement pareilles à celles déjà formulées lors de l'adoption de la clause facultative.

Remarquons que la plus importante d'entre elles était le droit de porter les différends devant le Conseil

(6) Le Comité de sécurité avait établi au cours de ces travaux :

a) Un Acte Général prévoyant toutes les procédures connues : conciliation, médiation, arbitrage et règlement judiciaire ; b) Trois modèles de conventions bilatérales proposées aux Etats qui, sans souscrire à l'acte général, seraient disposés à s'engager l'un envers l'autre et concernant la conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire. Cet ensemble, en conformité avec les directives du Covenant, est encore loin de donner à la juridiction obligatoire la place qui, logiquement, devrait être la sienne. Voir sur cette question, le remarquable article de M. de La Pradelle sur : « L'insuffisance de l'esprit de justice dans la S.D.N. » *Nouvelle Revue de Hongrie*, mai 1937.

(7) *Survey of International Affairs*, 1931, p. 150.

avant qu'ils ne soient donnés à la Cour permanente ou au Tribunal arbitral prévu par l'Acte Général (8).

La Chambre des Communes approuva le gouvernement après que M. Henderson eût expliqué que l'adhésion à l'Acte Général n'était qu'un pas préliminaire à la Conférence du Désarmement qui allait s'ouvrir en février 1932. Sir Austen Chamberlain, au nom des conservateurs, avait déposé un amendement tendant à rejeter l'Acte Général comme « diminuant l'autorité du Conseil et lui substituant une procédure tendant à encourager les conflits internationaux », amendement repoussé par 231 voix contre 139.

On ne doit pas perdre de vue que cette attitude du Commonwealth, si souvent hésitant dans le passé, ne s'explique que par son désir d'aboutir à un désarmement général. Désarmement d'abord, avait dit la Grande-Bretagne au lendemain de Versailles ; sécurité d'abord, lui avait répondu la France. Devant l'impossibilité d'aboutir à une solution, les Britanniques avec Locarno, avaient fait des concessions à l'idée de sécurité. Mais depuis qu'on avait adopté le trinôme « arbitrage, sécurité, désarmement », ils prenaient résolument la route de l'arbitrage, laissant la France et ses satellites plaider pour la sécurité. Dans une phrase qui renversait habilement les termes, M. Henderson s'était fait, au cours d'une allocution à la 10^e Assemblée, le champion de cette attitude en déclarant :

« C'est par l'arbitrage que nous pourrons faire un nouveau pas vers la véritable sécurité, et ce pas nous le ferons lorsque nous élaborerons un traité de désarmement » (9).

En définitive, malgré d'apparentes concessions, chacun, à Genève, restait sur ses positions.

(8) Ce qui diminue fâcheusement la portée de l'adhésion britannique.

(9) *Actes de la 10^e Assemblée*, Séances plénières, p. 58.

CHAPITRE XI

LE COMMONWEALTH CONTRE L'EUROPEANISATION DE LA S. D. N.

On a souvent accusé la Grande-Bretagne de paralyser les travaux de Genève par l'incertitude de sa politique et par la lenteur de ses décisions. Mais il est juste de reconnaître que le Commonwealth, par sa situation géographique et constitutionnelle, est dans l'impossibilité d'adopter, comme les autres membres de la Société, une ligne ferme de politique. Les lenteurs qu'on lui reproche tiennent essentiellement au statut de Westminster qui prévoit, en matière de politique étrangère, la consultation obligatoire et préalable des Dominions dont le gouvernement travailliste a reconnu l'émancipation à la Conférence Impériale de 1930 (1)

(1) Cf. *Esprit International*, octobre 1934, J. Spender, La Grande-Bretagne et l'Europe, p. 323.

Aussi la Grande-Bretagne « assise avec les Dominions à une table ronde comme les pairs d'Arthur » (2), redoute-t-elle par dessus tout de se laisser entraîner dans un conflit auquel un de ses Dominions refuserait de participer, ce qui entraînerait la désagrégation du British Commonwealth (3). Avant de faire quoi que ce soit, elle se demande avec anxiété : qu'en pensent les Dominions ? L'influence de ces derniers est particulièrement sensible lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur le plan européen. Ils exercent alors un véritable freinage sur la politique genevoise du Cabinet de Londres. Loin des complications de notre continent, ils n'entendent pas se laisser entraîner, fût-ce aux côtés du Royaume-Uni, dans le guêpier européen. On se souvient qu'ils furent absents des négociations de Locarno. Suivant l'expression de Sir Alfred Zimmern, ils cherchent à « écarter le Royaume-Uni de la mauvaise compagnie de l'Europe » (4).

C'est pourquoi, dès sa naissance, la S. D. N., en face de cette indifférence d'ailleurs partagée par tous les pays lointains qui avaient un peu trop conscience de se trouver aux antipodes de la vieille Europe, tendit tout naturellement à s'eupéaniser.

Les Dominions se désintéressèrent longtemps de cette orientation, la trouvant même normale, puisqu'au lendemain de la guerre, la consolidation de la nouvelle Europe sortie des traités de paix rentrait au premier chef dans la tâche administrative et politique de la

(2) *Revue Politique et Parlementaire*, 1936, vol. II, Y. M. Goblet, p. 232.

(3) On sait qu'en 1923, le Canada, en refusant de signer la Convention des Détroits, avait donné de sérieuses inquiétudes au Cabinet de Londres.

(4) Cf. *International affairs* mai-juin 1934, « Is' there a foreign policy ».

S. D. N. (5). Mais lorsque M. Briand voulut aller plus loin et présenta son projet de Fédération Européenne, institution qui risquait d'avoir sur eux des répercussions économiques, on les vit intervenir avec une vigueur qui rappelait les âpres querelles de l'époque de la constitution des mandats internationaux. Les débats relatifs à ce projet de Fédération Européenne constituent une illustration saisissante de ce freinage exercé par les Dominions sur le Cabinet de Londres.

L'idée de Fédération Européenne avait été esquissée par M. Briand dans un discours à la Dixième Assemblée. « Je crois, avait dit en substance le délégué français, que parmi les peuples constituant des groupes géographiques comme les peuples de l'Europe, il devrait y avoir une sorte d'Union fédérale. Il doit être possible pour eux de rester en contact en tout temps, de discuter de leurs intérêts, de prendre des décisions communes et d'établir entre eux un lien de solidarité que les rendra capables, si besoin est, de faire face aux cas graves qui peuvent se présenter. Voilà le lien que je veux forger » (6).

Par la suite, le gouvernement français avait développé cette idée dans un mémorandum du 17 mai 1930 envoyé aux autres Etats. Préoccupé par la déplorable situation économique de l'Europe, M. Briand préconisait l'amélioration de cette économie par l'organisation politique. Dans sa pensée, le problème politique primait l'économique. Il fallait d'abord, disait-il, forger une fédération d'Etats européens indépendants. Après quoi, on pourrait commencer l'organisation rationnelle de la production et des échanges européens et abaisser progressivement les tarifs douaniers.

(5) *Conciliation Internat.*, 1927, G. Scelle, p. 209.

(6) *Documents on International Affairs*, 1930, p. 61.

Si l'idée de fédération politique européenne n'avait rien qui pût séduire l'esprit britannique, par contre l'abaissement général des tarifs douaniers qui devait en être la conséquence était une perspective intéressante pour la Grande-Bretagne, puissance industrielle de première grandeur. Elle y voyait la possibilité de reprendre des marchés que lui avait fait perdre, ces dernières années, la concurrence américaine.

Aussi la réponse du gouvernement britannique au mémorandum de M. Briand contient-elle une approbation sur le principe. C'est seulement sur les méthodes que Londres et Paris diffèrent. La Grande-Bretagne ne veut pas d'une institution étrangère à la S. D. N., qui risquerait de susciter des rivalités intercontinentales, éventualité dangereuse pour l'avenir du Commonwealth. Elle pense évidemment aux Etats-Unis qui viennent de renforcer leur protectionnisme et qui interpréteraient ce geste comme une réplique de l'Europe. Or, on sait combien les Anglais ont peur de déplaire aux Américains dont le puissant marché de New-York pourrait, en cas de désaccord, gêner le marché de Londres. En 1929 le parti conservateur fut vaincu aux élections générales parce qu'on lui reprochait de sacrifier les intérêts américains aux intérêts de la France (7). Etant déjà membre d'un Commonwealth de nations embrassant plusieurs continents, il faudrait l'assurer, dit-elle, que les mesures prises pour une meilleure coopération européenne ne causeraient aucune anxiété ni aucun ressentiment sur les autres continents. Ceci, dit, elle reconnaît qu'une coopération plus étroite est éminemment désirable entre les nations européennes et demande seulement qu'on travaille dans le cadre de la S. D. N. (8).

(7) Cf. *Revue Politique et Parlementaire*, 1930, II, p. 418.

(8) *International Conciliation*, 1930, p. 720.

Lorsqu'on eut l'opinion des divers gouvernements, l'Assemblée nomma un Comité d'études, chargé, sous la direction de M. Briand, de traduire en propositions plus concrètes les idées contenues dans le mémorandum français. Les travaux de ce Comité furent examinés par l'Assemblée de 1930. M. Henderson, délégué de la Grande-Bretagne, y réaffirma les idées contenues dans la réponse britannique. Il se montra préoccupé surtout d'éviter la constitution d'un bloc en dehors de la S. D. N. Il exprima, en effet, le désir « que les rouages nécessaires pour assurer une coopération européenne plus étroite soient les rouages de la S. D. N., afin qu'on ne s'expose pas aux risques et aux difficultés que pourrait entraîner un système d'institutions nouvelles et indépendantes » (9).

Mais l'idée de M. Briand avait éveillé chez les Dominions, comme d'ailleurs dans tous les pays non européens, une inquiétude et une méfiance si considérables que la Fédération Européenne ne devait jamais voir le jour.

Déjà à l'époque du mémorandum français, l'Etat libre d'Irlande, qui avait fait une réponse distincte de celle du Cabinet de Londres, avait souligné que, pays d'émigration, comptant en Amérique et en Australie, des millions de sa race, il ne se sentait pas moins lié avec eux qu'avec les nations européennes (10).

A l'Assemblée de 1930, le maharadjah de Birkaner, délégué de l'Inde, faisant allusion aux répercussions économiques que ne manquerait pas d'avoir la réalisation d'un tel projet, lançait aux membres de la Société cet avertissement: « Toute impression qu'on pourrait donner que l'Europe, mieux organisée industriel-

(9) Jean Ray, *La politique et la jurisprudence de la S.D.N.*, 1930 et 1933, p. 29.

(10) *International Conciliation*, 1930, p. 729.

lement que la plupart des anciens pays et quelques-uns des jeunes pays non européens, cherchent à consolider sa situation industrielle au préjudice de pays moins fortunés, une telle impression pourrait entraîner des conséquences qu'aucun membre de la S.D.N. ne peut souhaiter » (11).

Mais la manifestation la plus claire des conflits économiques à prévoir apparut devant la Commission d'études au cours d'un débat très animé sur les projets des Etats agricoles qui s'étaient réunis à Varsovie. Les délégations australienne, canadienne, indienne, néo-zélandaise et sud-africaine, groupements dont la solidarité ne s'était pas encore manifestée à Genève avec cet éclat, déposèrent un amendement dénonçant le conflit entre « un traitement préférentiel pour les céréales européennes » et le principe de l'égalité économique des membres de la S. D. N. et certaines recommandations du Comité économique concernant l'application de la clause de la nation la plus favorable (12). R. Ridell, délégué du Canada, dans un discours d'une grande âpreté, demande à l'Assemblée de ne pas approuver une œuvre de « discrimination » tout à fait contraire à l'objet de la S. D. N. (13). Cette opinion, soutenue par de nombreux pays non européens, notamment le Japon, dont l'industrie avait un besoin sérieux de débouchés en Europe, eut raison du projet français.

La presse britannique ne cacha pas sa satisfaction. Pendant qu'on discutait à Genève, elle avait formulé maintes objections, telles la question de savoir si on admettrait ou non les colonies dans le système, ce qui, ou bien lui enlèverait son caractère européen, ou bien briserait l'unité économique et fiscale des Etats. D'au-

(11) Jean Ray, *op. cit.*, p. 28.

(12) *Ibid*, p. 32.

(13) *Ibid*, 1931-1932, p. 33.

part, les Britanniques, peuple commerçant et marin, pensaient plus volontiers que « les mers sont des bases d'union au moins aussi importantes, sinon plus, que les continents, et que les nations atlantiques, dans quelque continent qu'elles soient situées, sont en plus étroite solidarité que les nations européennes elles-mêmes » (14), et nombreux étaient ceux qui, aux approches de la Conférence Impériale de 1930, se reprenaient à rêver d'un bloc britannique selon l'idée de Disraéli et de Joseph Chamberlain (15).

Cet épisode genevois nous montre combien est parfois délicate la position de la Grande-Bretagne à la S. D. N. Le Commonwealth étant essentiellement une association de nations autonomes, une action nette et efficace de sa part n'est possible qu'autant que ses membres ont su réaliser une unité de vues sur la même question. En raison de sa dispersion géographique, à chaque pas dans la voie de la collaboration internationale, il risque de prendre des mesures qui, favorisant l'un de ses Dominions au détriment de l'autre, sont une menace pour son équilibre interne. En effet, les intérêts du Royaume-Uni ne coïncident pas toujours avec ceux de l'Inde et les préoccupations du Canada ne sont pas celles de l'Afrique du Sud. Aussi quand nous parlons de l'influence britannique dans la S. D. N., n'oublions jamais que le Commonwealth est une grande famille dont certes, la Grande-Bretagne a la direction morale, mais où les Dominions, ces fils majeurs, ne sont

(14) Cf. *Revue politique et Parlementaire*, 1930, vol. II, p. 427.

(15) Cf. par exemple J.E. Ray, *The Future of Empire Trade*; L.S. Amery, *How to link the Empire together*, etc., ouvrages qui prônent formellement un nouvel Empire. L.S. Amery réclame, notamment, l'unité de monnaie pour l'Empire et adjure le peuple anglais « to think imperially ».

pas toujours d'accord avec leur ancienne mère-patrie et ont plus d'une fois paralysé son œuvre.

Et ceci explique des réactions qui ont souvent dérouté les observateurs et plus d'une fois les espérances de notre continent. Dans le cas présent, l'énergique intervention des Dominions a influencé la Grande-Bretagne et, par contre-coup, a arrêté la S.D.N. sur la route de l'Européanisation (16).

(16) Cf. les déclarations de M. Alexander (Australie) au sujet du projet de convention sur les films éducatifs: « il faut à tout prix éviter de donner à l'opinion publique l'impression qu'on ne tient pas compte des pays extra-européens ».

Cf. aussi l'Aga Khan (Inde) qui trouve les efforts de la S.D.N. « un peu trop concentrés sur la solution de problèmes purement européens... La Société est une organisation mondiale et il importe que l'universalité de ses obligations qui s'étend à tous les pays et aux deux hémisphères, ne soit jamais compromise ».

Jean Ray, *Ibid.* 1932-1933, p. 22.

Cf. également l'âpre discours de M. Hertzog (Afrique du Sud) à la XI^e Assemblée. Mirkiné Guetzevitch et G. Scelle, *l'Union Européenne*, p. 224.

CHAPITRE XII

LE DECLIN DE LA S.D.N. VU DE LONDRES

Après l'effort de Locarno et du Pacte Kellogg devant les progrès de l'arbitrage obligatoire, l'opinion publique en Grande-Bretagne envisageait avec optimisme la situation internationale. On pensait que grâce au Covenant et au Pacte Kellogg, documents au bas desquels la plupart des Etats avaient apposé leur signature, la paix du monde allait chaque jour se consolidant.

Cette illusion, hélas, devait être de courte durée, car dès 1929, on pouvait déjà déceler les indices d'un déclin inquiétant de la S. D. N. (1). Cette année 1929 est en effet, celle de la fin du triumvirat international Briand-Chamberlain-Stresemann. Le ministre allemand laisse en mourant ses *Mémoires* qui révèlent au monde consterné de quelle façon l'Allemagne entend l'esprit de Locarno. Vers la même époque, la crise économique mondiale naît aux Etats-Unis et déclenche au Stock-Exchange de New-York une panique dont l'influence sera démoralisante pour la coopération internationale de Genève. D'autre part, on voit se dessiner un peu par-

(1) A. Zimmermann, *The League of Nations and the rule of Law*, p. 402 et suivantes.

tout des réactions nationales contre l'internationalisme excessif des dernières années. La démocratie sur laquelle Wilson a fondé la S. D. N. recule devant le flux des dictatures. Tout cela change l'esprit de Genève, et la S. D. N. qui ne peut rien sans la volonté de coopération des Etats, voit forcément son activité réduite. Au point de vue économique, c'est en vain que dans son programme de trêve douanière, M. Graham, président du Board of Trade, demande l'abaissement graduel des barrières douanières, avertissant les Etats que si l'on n'entre pas dans cette voie, la Grande-Bretagne abandonnera probablement son libéralisme économique traditionnel. Menacés par la crise mondiale dans leurs intérêts les plus immédiats, les Etats, au lieu de se donner la main, se replient égoïstement sur eux mêmes, Le désaccord entre la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, mène la Conférence Economique de 1933 à un échec. Sur cette crise économique se greffe en 1931 une crise financière qui commence en Europe Centrale, où de nombreux créanciers européens ont d'importants capitaux investis. Des créanciers ayant besoin de fonds retirent en masse leurs capitaux placés en Grande-Bretagne qui a elle-même des crédits gelés en Europe Centrale. La panique gagne Londres d'où l'or s'échappe à une cadence effrénée. Le 24 août le gouvernement travailliste tombe et M. Mac Donald constitue un nouveau gouvernement à tendance nationale, avec une politique d'économie sur les forces armées. La saignée d'or est telle qu'on doit abandonner le *Gold Standard*. Cette dévaluation de la livre, monnaie de confiance par excellence, a des répercussions énormes à l'étranger et augmente la confusion économique. Dans le même temps, les bruits d'une mutinerie de la flotte, l'augmentation du chômage et l'agitation des Trade-Unions provoquée par la réduction des salaires, donnent au monde l'impression fâcheuse que l'Empire

Britannique entre dans une période de déclin. On sent que la Grande-Bretagne, assaillie par de graves préoccupations intérieures, est hors d'action. C'est une grande barrière contre la politique de la force qui disparaît. Le Japon prépare alors son agression contre la Mandchourie. Inquiète de ces progrès, l'opinion publique en Grande-Bretagne demande qu'on lui applique les dispositions du Pacte visant l'agresseur. Mais le Japon fait répondre officiellement qu'il envisagera toute action prise en vertu de l'article 16 du Covenant comme un acte de guerre (2). Tandis que la Société des Nations envoie la Commission Lytton enquêter sur le terrain des opérations, il redouble de hâte et de violence dans sa politique du fait accompli. En 1934, sortant de la S.D.N., exemple dont l'Allemagne se souviendra, il donnera à la Mandchourie un empereur, Pou Yi, et signera avec elle une alliance défensive, manifestant par là qu'il considère comme définitive son emprise sur la Chine du Nord.

L'inquiétude est grande dans le Commonwealth britannique, particulièrement dans les Dominions à proximité de l'Empire Nippon. Mais avec les événements d'Europe aucune puissance ne pourrait songer sérieusement à envoyer des troupes en Extrême-Orient. Au surplus, la Grande-Bretagne redoute une intervention collective à laquelle les Etats-Unis ne participeraient pas. Elle aimerait, en la circonstance, se servir du Pacte Kellogg et faire de la conciliation. Mais une fois de plus les Etats-Unis se dérobent. Si bien que les débats de Genève sur le conflit sino-japonais servent surtout à mettre en vedette la mort lente de l'esprit de coopération.

(2) J. A. Spender : *Great Britain, Empire and Commonwealth*, p. 717.

La S.D.N. sortit de ce conflit dangereusement atteinte, car, suivant la remarque prophétique du Dr. Wellington Koo, les gouvernements se posèrent dès lors la question: « Si le Pacte est un chiffon de papier en Orient, comment peut-il devenir une réalité en Europe? » (3).

Sur le terrain occidental, des préoccupations non moins graves assaillent les gouvernements. Contrairement aux prévisions anglaises, l'évacuation de la Ruhr n'a pas amélioré les relations franco-allemandes. La poussée nationale-socialiste s'accroît et l'esprit hargneux de l'Allemagne rend impossible toute collaboration. Le Reich, de plus en plus persuadé, comme Frédéric le Grand, que « de la diplomatie sans armements, c'est de la musique sans instruments », s'engage résolument dans la voie du militarisme et entend obtenir le droit de s'armer. On sent que de lourds nuages s'amoncellent sur l'Europe.

Malgré tout, la Grande-Bretagne se refuse à désespérer de la paix. Ce problème la tourmente sincèrement. Depuis l'armistice, nous l'avons vue se pencher avec application sur toutes les combinaisons susceptibles d'écarter le spectre de la guerre. Elle regarde avec tristesse l'Europe s'embourber dans les armements, les barrières douanières et l'autarchie. Aussi presse-t-elle la réunion de la Conférence du Désarmement, en qui elle a mis son suprême espoir. Malgré les troubles du continent, les Britanniques demeurent, en effet, persuadés qu'une propagande bien conçue et bien conduite peut rendre la guerre impossible. Sans doute, à l'heure où les égoïsmes paraissent s'exacerber, la lutte apparaît-elle comme devant être difficile; mais ce qui importe

(3) *Revue de Droit International et de Sciences diplomatiques et politiques*, 1933, p. 195.

d'après eux, c'est la continuité de l'effort. « Tant que le dernier charbon ne s'est pas éteint, pense-t-on, il reste une chance de rallumer le foyer de la fraternité humaine... Le vrai crime, le seul crime inexpiable contre l'humanité, c'est de renoncer à l'œuvre et d'en disperser les artisans ». Cette mentalité donne ainsi à la Conférence du Désarmement un point de départ idéaliste et jusqu'à un certain point religieux (4).

C'est M. Ramsay Mac Donald qui prend l'initiative du mouvement dans un discours du 29 juin 1931 à la Chambre des Communes (5). Il rappelle que l'article 8 du Covenant et la partie V du Traité de Versailles impliquent l'idée d'un désarmement général et que l'Acte final de Locarno spécifie que les accords locarniens sont uniquement destinés à hâter le désarmement. La Grande-Bretagne, dit-il, a donné l'exemple (6), mais elle a atteint la limite du désarmement unilatéral (7), et l'opinion britannique entend que la Conférence, où la présence de l'U. R. S. S. et des Etats-Unis sera une garantie, réussisse. La Grande-Bretagne le désire d'au-

(4) Cf. Y. M. Goblet. L'opinion britannique devant les troubles du Continent et la S.D.N. *Revue Politique et Parlementaire*, 1933, vol. IV, p. 285.

(5) *Documents on International Affairs*, 1931, p. 55. Auparavant, M. Mac Donald avait tenté en vain de former un grand bloc anglo-saxon (Conférence navale de Londres; Conférence Impériale de 1930).

(6) Au point de vue naval notamment, elle estime avoir désarmé depuis longtemps en renonçant au « two powers standard » et en acceptant la parité avec les Etats-Unis.

(7) « Huit ans et demi de négociations pour le désarmement international, remarque le *Times*, n'ont produit aucun résultat pratique, et, contrairement à bien des espoirs, l'infériorité délibérée des armements britanniques n'a pas aidé, et c'est le moins qu'on puisse dire, à produire un tel résultat. » Cf. *Revue Politique et parlementaire*, 1934, vol. III, p. 231.

tant plus qu'il en résulterait un allègement appréciable pour ces finances, lesquelles lui donnent à cette époque de cruels embarras.

Pour qu'une telle Conférence pût aboutir, il eût fallu que les Etats fussent disposés à consentir des sacrifices à la solidarité internationale. Or, depuis l'ébranlement économique et les progrès de l'hitlérisme en Allemagne, l'esprit coopératif avait disparu de Genève ; et tout se réduisit à des disputes entre grandes puissances. Cette Conférence, écrit Sir Alfred Zimmern (8), « ne fut à aucun moment dans le vrai sens du mot une Conférence de la S. D. N. Elle ne fut pas conduite sous le signe de la coopération internationale. Ce fut une Conférence politique tournant autour d'un problème de l'équilibre européen », et Genève devint ainsi un échiquier sur lequel les délégations pratiquaient l'art de la manœuvre.

Il eût fallu également, avant de la réunir, que les travaux préparatoires eussent été poussés plus avant. En 1930, la Commission préparatoire avait adopté un projet de convention qui laissait en blanc les questions essentielles telles que le chiffre des effectifs, la durée du service obligatoire dans les pays pratiquant ce système, le chiffre des budgets de guerre, etc. Les difficultés rencontrées au cours de ses travaux par la Commission préparatoire et les lacunes de son avant-projet démontraient qu'il était pour le moins prématuré de réunir cette Conférence. C'est qu'en effet, suivant le mot de M. de Madariaga, les Conférences ne doivent pas être des cuisines, mais des salles à manger, où il ne faut servir le repas que lorsqu'il est prêt, quand les invités ont de l'appétit pour le manger (9).

(8) Op. cit. p. 408.

(9) *Revue de Droit International des Sciences diplomatiques et politiques*, 1933 p. 256.

La Conférence du Désarmement s'ouvrit ironiquement le 2 février 1932, le jour du bombardement de Chapei par les Japonais. Bien qu'il y eût un plan élaboré par la Commission préparatoire et adopté par tous les Etats, sauf l'Allemagne et l'U. R. S. S., les délégations réclamèrent le droit d'exposer chacune leur projet. Ceci eut pour résultat de provoquer entre les experts des discussions sans fin qui nuisirent à l'atmosphère de la Conférence.

Avec ce nouvel esprit régnant à Genève, la vieille rivalité franco-britannique sur la question du désarmement allait une fois de plus dominer les débats et paralyser les travaux.

Au début, la France précise sa position avec le projet Tardieu d'internationalisation d'une partie des forces nationales. Fidèles reflet de la vieille thèse française, le plan Tardieu, bientôt suivi d'ailleurs d'un projet plus timide de M. Paul-Boncour, affirme qu'une réduction substantielle des armements ne saurait être obtenue par le seul emploi des procédés empiriques ou techniques et qu'on doit la subordonner à la sécurité assurée par une action commune. Il souligne ainsi le caractère politique du problème du désarmement.

A la même époque, le point de vue traditionnel de la Grande-Bretagne est porté à la connaissance des membres de la Conférence par *Sir John Simon* (10). Aux prises avec de graves difficultés financières, la Grande-Bretagne se montre désireuse de diminuer les énormes dépenses qu'entraînent les armements. Le plan de *Sir John Simon* est un plan empirique comprenant une liste de mesures partielles. Il porte sur les armements, les effectifs et le contrôle, et ne répond en rien

(10) Cf. La Conférence du Désarmement 1932, par A. Heilbrunner, *Revue des Sciences Politiques*, 1933, p. 81.

aux désirs de la France sur la sécurité. Le gouvernement britannique songe à une convention de désarmement qui traiterait uniquement de la question du désarmement. Au point de vue naval, il préconise la réduction du tonnage des navires de ligne et des croiseurs, ainsi que la suppression des sous-marins. En somme, les Britanniques souhaiteraient voir l'Italie et la France adhérer aux accords navals de Londres (1930) ; et la Conférence devrait se borner à avaliser la politique navale préconisée par la Grande-Bretagne à Washington et à Londres. Sur terre, le plan Simon demande la réduction du tonnage des chars d'assaut et du calibre de l'artillerie. Dans les airs, il envisage la réduction d'un tiers de l'aviation militaire comme un premier pas vers l'abolition de l'aéronautique militaire et demande un contrôle rigoureux de l'aviation civile. L'interdiction de la guerre chimique lui paraît également nécessaire. Abordant la question des effectifs il préconise la réduction de la durée du service militaire obligatoire. Le désarmement est prévu par étapes. Bien que la Grande-Bretagne admette enfin un contrôle par une commission permanente, ce à quoi elle s'est toujours refusée dans le passé, sa proposition de désarmement préalable, à laquelle se rallie la majorité de la Conférence, est jugée tout à fait inacceptable par la France qui se refuse, en face d'une Allemagne de jour en jour plus agressive, qui vient d'ailleurs de quitter la Conférence parce qu'on lui refuse l'égalité sans conditions, de sacrifier la sécurité de son territoire.

Elle insiste d'autant plus sur ce point qu'elle est consciente que la Grande-Bretagne a déjà pris, quant à elle (11), toutes les mesures nécessaires à la protec-

(11) Voir *Le Mois*, 1934, N° 40, p. 117.

tion des lignes de communications de son Empire (12). La presse des deux pays s'y mêlant, on s'aigrit de part et d'autre devant la stérilité de ces discussions et l'on pût craindre un moment que l'antagonisme franco-britannique ne paralysât immédiatement les travaux.

Les choses en sont là lorsqu'en Allemagne, le 30 janvier 1933, Hitler accède au pouvoir. Conscient du péril que le national-socialisme fait courir à l'Europe, le gouvernement britannique se décide à faire des concessions et met à l'étude un nouveau plan combinant la sécurité et le désarmement. Il espère ainsi insuffler une vie nouvelle aux travaux de la Conférence et, par conséquent augmenter les chances d'une véritable paix européenne.

Le 16 mars 1933, M. *Ramsay Mac Donald* présente un projet où nous trouvons affirmée à nouveau la nécessité d'abaisser les effectifs militaires et d'étendre le traité naval de Londres à l'Italie et à la France. Un important paragraphe est consacré au problème de la sécurité. Le Premier ministre anglais préconise notamment la consultation des puissances signataires de la future convention en cas de violation de cette conven-

(12) Les travaillistes en arrivant au pouvoir, ont continué la politique traditionnelle et, dans l'intérêt de la sécurité de l'Empire, se sont montrés plus difficiles pour le désarmement naval que pour le désarmement terrestre. Dans le Traité de Londres 1930, où il parvient à faire suspendre pour les grands vaisseaux le programme naval des Etats-Unis, M. Mac Donald fait insérer une clause lui permettant d'augmenter la flotte britannique au cas où se produirait entre la France et l'Italie, qui ne sont pas signataires du traité, une course aux armements navals. Au cours des débats de Genève, Lord Cecil s'efforcera de persuader la France que « toute réduction d'armements terrestres donne une sécurité plus grande que des réductions navales ». Cf. *Revue des Sciences Politiques*, 1931, p. 560.

tion. Bien qu'il s'agisse encore de mesures de sécurité imprécises dans leur généralité, c'est un progrès notable sur le document présenté en 1932 par Sir John Simon (13). Ce plan, affirme M. Mac Donald (14), est moins un plan britannique qu'un service rendu à la Conférence, car il vise surtout à empêcher l'ajournement de la Conférence qui serait dangereux pour la paix. C'est, d'après lui, un essai honnête pour concilier la sécurité française et l'égalité demandée par l'Allemagne (15).

Mais l'Allemagne y fait opposition parce qu'elle entend obtenir des armements supérieurs à ceux qui lui sont concédés. Dans le même temps, les échos de la terreur brune accentuent le pessimisme de l'Europe et consternent l'esprit philanthrope des Anglo-Saxons. Le Président des Etats-Unis, M. Roosevelt, adresse au monde un message sur la paix politique et économique qui est un avertissement sans indulgence aux « briseurs de paix ». Convaincu par cette menace, Adolf Hitler se montre plus conciliant et les délégués allemands prennent de nouveau part aux travaux de la Conférence.

Devant cette nouvelle attitude, M. Norman Davis, le 22 mai 1933, laisse prévoir un « retour des Etats-

(13) « Cependant, remarque M. J. A. Spender, au sujet de l'interdiction des bombardements aériens contenus dans ce plan, une réserve concernant le bombardement des frontières et des régions non civilisées diminua beaucoup la force de la proposition britannique aux yeux des autres puissances qui constataient que la Grande-Bretagne faisait très souvent des réserves qui étaient évidemment dans son propre intérêt ». Cf. J.A. Spender, *Great Britain, Empire and Commonwealth*, p. 715.

(14) *Documents on International Affairs*, 1933, p. 139.

(15) C'est ainsi, par exemple, qu'il concède à l'Allemagne 200.000 hommes de troupes métropolitaines ; et à la France 200.000 hommes de troupes métropolitaines et 200.000 hommes de troupes coloniales.

Unis en Europe ». Aussi, le 24 mai, Sir John Simon présente-t-il, à nouveau, le plan britannique dont on a modifié la première partie, afin de la mettre en harmonie avec la nouvelle politique des Etats-Unis (16). En effet, ce *second plan Mac Donald* préconise la coopération entre les membres et non membres de la S. D. N., coopération qui, en vertu de son extension, sera forcément plus souple. La consultation des puissances aura lieu non plus seulement en cas de violation de la convention, mais aussi en cas de rupture ou de crainte de rupture du Pacte de Paris. La Grande-Bretagne offrait donc de faire un nouveau pas important dans la voie de la collaboration internationale. Elle ne voyait plus de danger à prendre part à une action collective énergique contre l'agresseur puisque, depuis les déclarations optimistes du délégué américain, M. Norman Davis, on pensait que dans une telle éventualité, les Etats-Unis seraient aux côtés de la Grande-Bretagne.

Mais le Sénat américain, renouvelant son geste de jadis à l'encontre de la politique de Wilson, craignit de se laisser prendre dans l'engrenage des querelles européennes et désapprouva M. Norman Davis. Dès lors, la Grande-Bretagne se replia sur ses positions traditionnelles. Une fois de plus, le problème de la sécurité faisait échouer celui du désarmement (17).

Cependant, M. Ramsay Mac Donald, qui se rendait compte que depuis la disparition de l'esprit de coopération, le travail à Genève se réduisait en réalité à des controverses entre les grandes puissances, se laissait tenter par les offres du Pacte à Quatre que de Rome lui faisait M. Benito Mussolini. En effet, bien qu'elles fussent un retour aux procédés de l'ancienne diplomatie,

(16) *Documents on International Affairs*, 1933, p. 214.

(17) Cf. M. Wheeler-Bennet, *The Disarmament deadlock*, p. 125.

les offres du dictateur romain contenaient des éléments conformes aux vues maintes fois exprimées par la délégation britannique. Le Pacte à Quatre ne devait-il pas consacrer l'existence d'un directoire européen, rôle que, lors de l'élaboration du Covenant, le memorandum britannique assignait au Conseil, affaibli depuis par son élargissement, contre lequel avait plus d'une fois protesté Lord Cecil ? D'autre part, le projet mussilien ne confirmait-il pas le principe de la révision des traités cher aux Britanniques, et l'Allemagne, en consolidant sa position de grande puissance et en rétablissant l'équilibre européen, n'allait-elle pas — on le croyait fermement outre-Manche — se dépouiller de ce que son nationalisme avait d'agressif ?

Hélas, cette escapade de M. Mac Donald hors des sentiers genevois n'apporta pas l'apaisement attendu. Par contre, elle provoqua les protestations véhémentes de la Petite-Entente qui ne voulait pas voir les grandes puissances disposer de l'Europe comme aux jours d'avant-guerre et qui refusait, notamment à l'Allemagne, tout droit de contrôle sur sa politique. Les petits Etats eurent l'impression que les grandes puissances délaissaient la S. D. N. Aussi, violemment attaquée à la Chambre des Communes, la politique du Pacte à Quatre fut-elle condamnée avant même d'avoir vécu. Elle ne servit guère qu'à affaiblir davantage l'esprit de coopération chez les membres de la S. D. N.

Le Président de la Conférence, M. Henderson, se rendit compte de la gravité de la situation, mais, se refusant à désespérer, il entreprit le tour des capitales européennes afin de réconcilier les points de vue des divers gouvernements. Mais quand la Conférence se réunit en octobre, on dut constater qu'il avait échoué et rien ne sortit des longues et stériles discussions de Genève. L'Allemagne en profita alors pour soutenir que les puissances n'avaient pas l'intention sérieuse de dé-

sarmer et de lui garantir l'égalité de traitement, et le 14 octobre sortit théâtralement de la S. D. N. En vain le gouvernement britannique envoya-t-il Sir John Simon et M. Eden à Paris, Berlin et Rome. Ces démarches ne donnèrent aucun résultat.

M. Henderson, qui se dépensait pour cette cause avec un zèle tout apostolique, ne voulut cependant pas s'avouer vaincu, et la Conférence fut à nouveau réunie en 1934. M. Norman Davis, délégué des Etats-Unis, assura les membres de la sympathie des Etats-Unis, mais les avertit en même temps qu'il ne fallait pas compter voir la grande démocratie d'outre-Atlantique envoyer jamais ses troupes participer au règlement d'un conflit européen quelconque. La Grande-Bretagne en prit bonne note et, par voie de conséquence, ne se sentit plus du tout disposée à prendre des risques dans le domaine de la sécurité. Le 30 mai 1934 (18), *Sir John Simon* fit aux membres de la Conférence une proposition tendant à la préparation de protocoles pour la prohibition de la guerre chimique et aérienne, le contrôle budgétaire des armements et nomination d'une commission permanente du désarmement.

Mais la France, qui, depuis le projet Mac Donald, s'était replié sur la question du contrôle automatique et permanent des armements et avait paru abandonner partiellement sa thèse de la sécurité préalable, s'alarma. Appuyé par la Belgique, justement inquiète de l'attitude allemande, M. Barthou répondit assez froidement au délégué britannique que la France, menacée, demandait des garanties avant de passer à une mesure quelconque de désarmement. L'abîme s'ouvrait à nouveau entre la conception française et la conception anglaise. Consierné, M. Henderson ajourna la ses-

(18) *Documents on International Affairs*, 1934, p. 123.

sion, mais à la reprise on vit les Etats encore plus divisés en deux blocs opposés : d'un côté ceux qui (19), derrière la Grande-Bretagne, réclamaient le désarmement préalable et la rentrée de l'Allemagne dans la S. D. N. ; de l'autre ceux qui (20), derrière la France, faisaient de la sécurité une question essentielle et préalable.

La France trouvait, en effet, de plus en plus la justification de son attitude dans les événements d'Allemagne. Elle pensait qu'en face d'un désarmement général, il fallait une sécurité générale et que Locarno, mesure locale, ne suffisait pas. Cette opinion trouvait un écho même en Grande-Bretagne où une partie de l'opinion commençait à être vivement impressionnée par les excès du national-socialisme. Winston Churchill et Sir Austen Chamberlain se déclaraient ouvertement partisans de l'extension des engagements britanniques et Lord Cecil avait adopté l'idée française d'une aviation internationale. M. Garvin, dans l'« Observer » du 25 mars 1934, écrivait : « Ou bien le Premier ministre et ses collègues doivent abandonner tout espoir d'une convention sur les armements, ou bien ils doivent assumer des responsabilités qui surpassent celles du traité de Locarno. Jamais une alternative aussi grave ne s'est posée devant un cabinet britannique » (21).

Mais les membres du Cabinet de Londres se refusent à aller plus loin que Locarno. Ils estiment que ni l'armée, ni la flotte de la Grande-Bretagne ne lui permettent de prendre d'autres engagements sur le continent ; et ils montrent, une fois de plus, leur répugnan-

(19) Espagne, Suisse, bloc scandinave.

(20) U.R.S.S., Petite-Entente, Turquie, bloc balkanique.

(21) *Le Mois*, 1934, N° 40, p. 123 : Les Anglo-Saxons et la sécurité.

ce à participer à des mesures de sécurité qui risqueraient de les opposer sur mer à la doctrine américaine du droit des neutres. Le 5 juin 1933, *M. Henderson* présente un projet (22) auquel *M. Barthou* riposte par une proposition du 6 juin (23) dans laquelle il se place aux antipodes de la conception britannique. Il faudra toute la persuasion de *M. Norman Davis* pour vaincre l'animosité des deux délégués et provoquer un compromis Henderson-Barthou, préface à la Résolution finale du 8 juin, qui n'apporte d'ailleurs aucune solution immédiate et pratique (24).

L'attitude de la Grande-Bretagne a dans le domaine international de graves répercussions : sachant les Anglais peu disposés à faire un nouveau pas dans la voie de la sécurité collective, l'Allemagne reste sourde à leurs appels lorsqu'ils lui demandent de rentrer au bercail de la S. D. N. et préfère désormais se consacrer tout entière à son réarmement, opération sans danger pour elle du fait de l'indécision britannique. D'autre part, la France, persuadée que la Grande-Bretagne n'ira pas plus loin que Locarno, cherche ailleurs des sécurités et amorce la conclusion du Pacte franco-soviétique. Avec une Allemagne absente et décidée à violer le traité de Versailles, la Conférence ne pouvait manifestement aboutir. En 1935, après trois années de volumineux travaux et de discussions stériles, elle entra en sommeil sans qu'on eût obtenu aucun résultat tangible, et le glas qui sonna la mort de *M. Henderson* fut aussi le sien.

Son échec nuisit gravement au prestige de la S.D.N. déjà menacée par son impuissance à régler le conflit

(22) *Documents on International Affairs*, 1934, p. 168.

(23) *Ibid*, p. 169.

(24) *Ibid*, p. 171.

sino-japonais. Dans la même période, un autre différend grave dont la S. D. N. s'était occupée, infructueusement d'ailleurs, le conflit bolivo-paraguayen, se terminait sans son intervention. Puis, l'Allemagne, en mars 1935, avoua publiquement qu'elle armait en violation du traité de Versailles. Ce n'est pas l'organisme de Genève qui lui donna la réplique, mais M. Mussolini, en appelant deux classes sous les drapeaux pour monter la garde au Brenner, Le système des sanctions paraissait pratiquement aboli. Beaucoup de gens commençaient à penser avec M. Walter Berry, Président de la Chambre de Commerce américaine de Paris, que la S. D. N. n'était guère autre chose qu'une « piqûre de morphine » ayant endormi le monde pendant une quinzaine d'années dans l'illusion qu'elle sauvegarderait la paix (25).

L'opinion publique en Grande-Bretagne regardait avec tristesse cette mort lente de l'esprit de coopération qu'elle avait pour une large part contribué à créer. Mais si les sphères officielles et une grande partie du public semblaient se résigner, une minorité agissante, enflammée d'un zèle sacré, commençait en faveur de la restauration du Covenant une campagne qui, servie par les événements internationaux, allait bientôt réveiller l'ardeur sociétaire du Commonwealth et faire à nouveau de Genève le point de mire de toutes les chancelleries.

(25) Cf. Ch. Dupuis, *Cours de Droit des Gens*: La Conférence du Désarmement.

CHAPITRE XIII

LE REVEIL SOCIETAIRE DANS LE COMMONWEALTH ET LE CONFLIT ITALO-ETHIOPIEN

En vertu de cet axiome que l'intérêt est le guide suprême des nations comme des hommes, le nouvel et soudain engouement de la Grande-Bretagne pour la S. D. N. a été attribué au conflit italo-éthiopien qui représentait une menace pour la sécurité de son Empire. En réalité, il faut remonter plus loin dans le passé pour découvrir les raisons de cette attitude nouvelle. C'est devant le réarmement de l'Allemagne que la Grande-Bretagne a commencé à s'éveiller et à penser que le renforcement de la S. D. N. était la meilleure barrière à opposer à la politique de la force. Lorsqu'il devint évident que les efforts conjugués de MM. Mac Donald et Henderson en vue d'aboutir à une convention générale de désarmement étaient condamnés à un insuccès final, on comprit qu'il fallait chercher

un autre remède. C'est ainsi qu'on en vint à l'idée de renforcement du système d'action collective.

Les travaillistes eux-mêmes qui, naguère encore se prononçaient contre toutes les guerres, critiquant la politique de faiblesse de M. Mac Donald et de Sir John Simon, commençaient à se rallier au principe de la sécurité collective et de la légitimité de la guerre défensive. C'est alors que Lord Cecil, président de l'importante « League of Nations Union », eut l'idée d'un plébiscite national, destiné dans sa pensée, à mesurer jusqu'où l'opinion britannique était prête à aller dans la défense du pacte. Un Comité du plébiscite fut fondé, qui comprenait des personnalités politiques de toutes nuances. On y trouvait, à côté de M. Henderson, membre influent du Labour Party, les archevêques de Canterbury et d'York, cinquante évêques anglicans, l'archevêque catholique de Liverpool, des représentants de toutes les églises, le grand rabbin, des intellectuels comme M. Gilbert Murray, et des personnalités marquantes du Monde des Arts, du Théâtre et de la Médecine. Une publicité monstre fut organisée par les journaux et la T.S.F.; et l'idée de Lord Cecil ne rencontra guère comme adversaire que la presse traditionnellement isolationniste de Lord Beaverbrook (*Daily Express*) et de Lord Rothermere (*Daily Mail*).

Ce plébiscite de la Paix, comme l'appelèrent ses promoteurs, dans l'état de décadence où se trouvait la S.D.N., ressemblait à un véritable acte de foi; et c'est dans un esprit d'apostolat que cinq cent mille volontaires, pendant toute une année, distribuèrent des millions de bulletins, pénétrant jusque dans les plus humbles foyers des villages les plus reculés, afin d'expliquer aux habitants le sens de leur vote (1) et de leur parler du rôle mondial de la Société des Nations.

(1) Le bulletin de vote comprenait un questionnaire d'une

Le résultat dépassa toutes les espérances. Onze millions et demi de réponses parvinrent au comité. Ce qui est significatif, c'est qu'à la question : « Estimez-vous que si une nation veut à tout prix en attaquer une autre, les nations doivent s'unir pour la contraindre à y renoncer *par des mesures militaires*? », sept millions et demi d'électeurs avaient répondu par l'affirmative. C'est, en somme, une évolution de la pensée britannique vers la thèse française qui demande que la sécurité précède le désarmement. Lorsque, le 23 juillet 1935, le Premier ministre, M. Baldwin, reçoit le résultat des mains de Lord Cecil, il ne peut que lui déclarer que le gouvernement tiendra compte de cette volonté. En sorte qu'on peut affirmer que le *Peace Ballot* est à l'origine du revirement de la politique extérieure du Cabinet en 1935.

Le malheur pour les Britanniques est que, sur le continent, ce Pacte Ballot, antérieur à la guerre italo-éthiopienne ait passé à peu près inaperçu. Si bien que lorsque la Grande-Bretagne, au nom de la S.D.N., essaiera de barrer la route aux ambitions italiennes, l'opinion d'un grand nombre de pays, scandalisée par cette ardeur

grande simplicité. Les lecteurs devaient répondre aux cinq questions suivantes :

- 1) La Grande-Bretagne doit-elle rester membre de la S.D.N. ?
- 2) Etes-vous en faveur d'une réduction générale des armements par accord international ?
- 3) Etes-vous en faveur d'une abolition générale des aviations militaire et navale par accord international ?
- 4) Faut-il interdire, par accord international, la fabrication et la vente des armes pour le profit des particuliers ?
- 5) Estimez-vous que si une nation veut à tout prix en attaquer une autre les nations doivent s'unir pour la contraindre à y renoncer : *a) par des mesures économiques; b) par des mesures militaires ?*

Cf. Vaucher et H. Siriex, *L'opinion britannique, la S.D.N. et la guerre italo-éthiopienne.*

de néophyte, l'attribue à des motifs égoïstes et interprète son geste comme un simple réflexe de sécurité. La Grande-Bretagne prête d'autant plus aux critiques qu'elle a toujours soutenu, jusqu'à cette période, que tout ce qui est fait pour le renforcement de la S.D.N. va contre la tradition britannique de libre et volontaire coopération. « Les Anglais, remarque le comte Sforza (2), se faisant l'écho de la pensée continentale, ont dans leur caractère un trait véritablement impérial. Quand un intérêt britannique les amène à prendre position dans des situations internationales, ils sont, de parfaite foi, convaincus que leurs jugements sont exclusivement moraux et désintéressés. C'est tout à fait par hasard, disent-ils, que l'appréciation morale favorise toujours les besoins pratiques du moment ».

Quoiqu'il en soit, le gouvernement britannique vit dans le conflit italo-éthiopien une occasion précieuse pour rendre force et vigueur au défaillant organisme de Genève.

On sait que les Italiens, établis en Erythrée en 1869 et en Somalie en 1892, avaient dû arrêter leur pénétration en Abyssinie à la suite de leur cuisante défaite à Adoua en 1896. Plus tard, les intérêts italiens en Abyssinie furent reconnus par la France et la Grande-Bretagne dans un traité de 1906, traité qui reconnaissait à l'Italie, en cas de démembrement de l'Ethiopie, une bande de terrain en forme de croissant, joignant l'Erythrée à la Somalie Italienne et passant au Sud de la sphère du Lac Tana, réservée à l'influence britannique, et à l'ouest de la zone du chemin de fer français de Djibouti à Addis-Abbeba. En 1923, soutenu par M. Mussolini qui pensait alors lui imposer le protectorat italien, le Ras Tafari avait demandé et obtenu l'admission de l'Ethiopie à

(2) C. Sforza, *Europe and Europeans*, p. 118.

la S. D. N. (3). En 1928, l'Italie et l'Abyssinie signèrent un traité par lequel elles reconnaissaient leur indépendance mutuelle et prévoyaient la construction d'une route carrossable de Dessié au port érythréen d'Assab. Le monopole du trafic de cette route était confié à une compagnie italo-abyssine et une zone franche était octroyée à l'Ethiopie dans le port d'Assab. Cette compagnie ne put jamais fonctionner et les rapports se tendirent de plus en plus entre Rome et Addis-Abeba. Il devenait de plus en plus clair que l'Italie, pays pauvre et surpeuplé, attendait avec impatience le moment où elle pourrait mettre la main sur cette vaste contrée qui devait lui servir de déversoir d'hommes et de réservoir de matières premières. L'incident de Oual-Oual devait en fournir le prétexte. En janvier 1935, le Négus, qui sent venir la guerre, en appelle à la S. D. N. au nom de l'article 11 du Pacte, démarche à la suite de laquelle s'ouvrent des négociations italo-éthiopiennes. Puis la menace italienne se précisant, l'Abyssinie en appelle au nom de l'article 10 parce que l'envoi continu par l'Italie de troupes et de matériel de guerre à la frontière italo-éthiopienne pose le cas de « menace ou danger d'agression ». L'Italie déclare qu'il n'y a pas lieu pour le Conseil d'examiner le litige. Car, affirme-t-elle, elle a engagé une procédure de conciliation prévue par le traité de 1928, et c'est une tradition à la S. D. N. que, lorsqu'une voie a été choisie pour l'examen d'un litige, les autres sont fermées. Lorsqu'on aura épuisé la conciliation et l'arbitrage, alors le Conseil pourra statuer.

C'est là un raisonnement spécieux, car la procédure

(3) Contre le gré du gouvernement britannique qui demandait une enquête préliminaire pour savoir si l'Ethiopie remplissait les conditions requises pour son admission.

engagée entre l'Italie et l'Ethiopie porte uniquement sur le règlement de l'incident d'Oual-Oual, tandis que la question soumise par l'Ethiopie au Conseil est toute différente et porte sur la menace de guerre que l'Italie, par ses envois de troupes, fait peser sur elle. Cependant, cette satisfaction est accordée à l'Italie, tandis que les deux parties continuent à s'armer. Bientôt l'ambassadeur français à Rome informe son gouvernement que M. Mussolini est décidé à aller jusqu'au bout. C'est avec beaucoup de peine que, le 25 mai, MM. Eden et Pierre Laval, les deux rapporteurs au Conseil, parviennent à faire reconnaître par l'Italie la position de la S.D.N. dans le conflit.

La Grande-Bretagne, qui s'intéresse à l'Ethiopie où se trouvent les sources du Nil Blanc et où les frontières du Kenya et de la Somalie Britannique posent pour elle la question des nomades et le problème de la protection de la route des Indes, use d'abord de la méthode diplomatique. Vers la fin juin, elle envoie M. Eden demander à M. Mussolini s'il accepterait que la Grande-Bretagne cédât à l'Abyssinie le port de Zeïla avec un étroit corridor à travers la Somalie Britannique, sous condition que l'Abyssinie fasse certaines concessions économiques et territoriales à l'Italie. Mais l'Italie décline l'offre et, afin de gagner du temps, tandis qu'elle continue ses envois de troupes en Afrique Orientale fait de l'obstruction systématique dans la commission de conciliation nommée pour régler le conflit italo-éthiopien. En exécution d'une résolution du 25 mai, le Conseil de la S.D.N. se réunit à nouveau le 31 juillet. Grâce aux efforts conjugués de M. Eden et de M. Laval, le Conseil peut, au bout de quelques jours, voter à l'unanimité deux résolutions. La première prévoit la reprise des travaux de la commission de conciliation, un rapport devant être fourni par elle le 1^{er} septembre 1935. Par la seconde, que l'Italie s'abstient de voter, le Conseil décide de se réunir en

toute éventualité le 4 septembre pour entendre l'examen général, sous tous ses aspects, des relations italo-éthiopiennes. A la même date, une déclaration franco-anglo-italienne prévoit, en vue de régler le différend italo-éthiopien, une ouverture de conversations en vertu du traité du 30 décembre 1906.

Cependant, la presse anglaise, indignée de l'intransigeance italienne, se déchaîne contre les projets de M. Mussolini (4). Elle se demande ce que va devenir l'Europe si l'Italie s'absorbe dans une entreprise coloniale. Elle sait que l'Italie veut employer les méthodes périmées de colonisation des siècles passés et cette entreprise lui semble un recul de la civilisation. Il est à noter que ce n'est pas la presse impérialiste qui attaque au nom de la défense de l'Empire. Au contraire, dans

(4) Une habile propagande est faite à Londres par le Docteur Martin chef de la délégation éthiopienne. Séjournant, à cette époque à la capitale britannique, il nous a été donné d'assister à une de ces réunions où l'on réclamait le soutien de la Grande-Bretagne. Des tracts étaient distribués, sur lesquels on pouvait lire que l'Abyssinie était un pays à régime parlementaire, gouverné par un empereur « fervent chrétien », au sol riche en or, platine, potasse, cuivre, mica, contenant vraisemblablement de l'étain, du pétrole, du charbon, producteur de blé, de coton, d'orge, de caoutchouc, de bananes, et surtout détenteur des sources du Nil. On faisait remarquer que le Duc de Gloucester avait assisté au couronnement du Négus. En fin de séance, un phonographe rugissait l'hymne national abyssin dont les paroles sont les suivantes :

*Réjouis-toi, Ethiopie.
Par la puissance de Dieu et de ton roi
Tes vaillants soldats sont unis.
Ton indépendance ne sera jamais ébranlée.
Comme les forteresses de tes montagnes sont solides,
Tu ne craindras pas les ennemis,
Puisse notre Souverain vainqueur
Vivre longtemps pour notre gloire.*

le « Times », le « Daily Mail », le « Manchester Guardian », se font jour des concessions territoriales possibles à l'Italie, ce qui poussera plus tard Sir Samuel Hoare à élaborer le plan de partage Laval-Hoare. On est persuadé que si la France et la Grande-Bretagne veulent défendre la S.D.N., M. Mussolini ne pourra que s'incliner, et on souligne que la France a au moins autant d'intérêts que la Grande-Bretagne à sauver la S.D.N. Dans un discours du 1^{er} Août 1935 à la Chambre des Communes, M. Eden fait la déclaration suivante : « Le résultat d'une guerre entre l'Italie et l'Abyssinie serait à notre point de vue, entièrement mauvais. Que la guerre soit longue ou courte, que le vainqueur soit l'Italie ou l'Abyssinie, le résultat sera désastreux pour la S.D.N. et tout ce qu'elle représente. La tentative que nous avons fait dans le monde d'après-guerre pour substituer les arrangements pacifiques à l'arbitrage de l'épée seraient rendues vaines. Les petits pays faibles du monde veraient la protection sur laquelle ils ont compté fortement endommagée. Les pactes qui ont été laborieusement conclus pour la plus grande sécurité de l'Europe ne sembleraient guère plus que des chiffons de papier. C'est pourquoi nous lutterons tant que nous pourrons pour maintenir l'existence de la S.D.N. » (5). Dans le « Times » du 20 août, l'archevêque d'York, insistant lui aussi sur la nécessité de revivifier la S.D.N., affirme que, s'il est vrai que la Grande-Bretagne ne doit pas entrer seule en conflit contre l'Italie, il est cependant tout naturel, si des mesures collectives sont ordonnées, de lui voir prendre la direction des opérations à cause de ses intérêts dans les parages de Suez. De son côté, le Labour Party, après la démission de son Président,

(5) *The Royal Institute of International Affairs, Abyssinia and Italy*, p. 37.

M. Lansbury, qui ne veut pas d'une guerre pour empêcher une autre guerre, demande au gouvernement de « prendre toutes mesures appropriées » pour faire du système de paix collective une réalité. Et l'archevêque de Canterbury, du haut de sa chaire, demande « qu'on assure le respect de la loi internationale même par la force ».

Mais la France paraît assez peu disposée à sacrifier l'amitié franco-italienne qui représente pour elle un atout précieux. Il est vrai que depuis la guerre elle a milité en faveur du renforcement du Pacte; mais elle ne peut oublier qu'Hitler vient de rétablir l'aviation allemande et la conscription, étapes décisives dans la voie de la destruction du traité de Versailles. La Conférence de Stresa qui devait réaffirmer les principes de Locarno, n'a pas abouti. Le 17 avril, Sir John Simon s'est joint de mauvaise grâce à la condamnation, d'ailleurs toute platonique, de l'Allemagne par le Conseil de la S. D. N. La France, à ce moment, n'a pas demandé que la violation d'Hitler soit soumise dans les termes de l'article 15 au Conseil de la S. D. N. car la Grande-Bretagne, où les résultats du Peace Ballot n'étaient pas encore connus, n'aurait voulu à aucun prix entendre parler de sanctions contre l'Allemagne. En effet, elle n'était nullement préparée à assimiler une violation du traité de Versailles à une violation du Pacte, et elle n'était pas loin de penser que l'Allemagne, avouant publiquement un état de fait déjà ancien, cela valait mieux pour l'Europe qui saurait désormais à quoi s'en tenir. Fait plus grave encore, Hitler lui ayant offert la reconnaissance de la suprématie britannique, le ministre anglais, soucieux de ne perdre aucune occasion, s'est empressé de signer, le 18 juillet, un traité naval anglo-allemand. L'opinion française voit dans ce geste une preuve de la duplicité britannique et craint, en s'éloignant de l'Italie, de se trouver isolée en Europe.

C'est dans cette atmosphère que le Conseil de la S. D. N., en exécution d'une résolution par lui adoptée lors de sa précédente session, se réunit le 4 septembre. Aussitôt le conflit entre les deux tendances s'affirme. M. Eden demande, au nom de la Grande-Bretagne, l'application du Covenant, tandis que M. Laval, tout en proclamant sa fidélité au Pacte, marque sa préférence pour un règlement par la conciliation. L'Italie, cependant, manifeste clairement son intention de rupture. La Commission arbitrale italo-éthiopienne ayant rendu une sentence qui écarte toutes les responsabilités dans l'incident de Oual-Oual, elle sent qu'elle ne peut plus exploiter ce terrain. Aussi dépose-t-elle devant le Conseil de la S. D. N. Un memorandum que le baron Aloisi, son délégué, appuie d'une violente diatribe contre l'Éthiopie. Ce memorandum revient sur le passé et conclut que l'Éthiopie, indigne d'être membre de la S. D. N., doit en être exclue. L'Italie, se rendant compte qu'elle a le droit contre elle, opte manifestement pour la solution de la force, ce qui a pour effet de raffermir le zèle britannique envers la S. D. N. Devant l'Assemblée, Sir Samuel Hoare, dans un discours qui fait grande impression sur ses collègues, proclame que ce n'est pas au moment où la S. D. N. est en difficulté que les Britanniques ont l'intention de l'abandonner. La S. D. N., affirme-t-il, est le « principal pont » entre la Grande-Bretagne et le continent. Si la S. D. N. vient à périr, la Grande-Bretagne se retirera dans son île. Sur cette nécessité de revivifier la S. D. N., les Dominions partagent l'opinion du gouvernement britannique. Même en Irlande, où l'on rit de voir l'Angleterre donner des leçons de morale en politique internationale, M. de Valera, au risque de passer pour pro-anglais, affirme dans un discours du 16 sep-

(6) *Survey of International Affairs*, 1935, p. 187.

tembre, qu'il faut appliquer le Covenant coûte que coûte. L'Afrique du Sud, directement intéressée par la proximité de l'Ethiopie, redoute particulièrement un conflit de races qui, en cas de victoire des noirs, donnerait aux indigènes le sentiment de leur invincibilité et par contre-coup rendrait sa position plus difficile. Dans l'hypothèse inverse, les Noirs, perdus pour avoir mis leur confiance dans les traités des Blancs, prépareraient une révolte ultérieure. M. Te Water, s'adressant à l'Assemblée, dénie à l'Europe le droit de disposer de l'Afrique, prophétisant le jour où l'Afrique se lèvera les armes à la main contre la domination des Blancs (7).

L'indignation grandit lorsque M. Mussolini, refusant les nouvelles offres conciliatoires qui lui sont faites (8) en vue de lui permettre une colonisation sous les auspices de la S. D. N. et violant d'un geste le Covenant, le Pacte Kellogg et le traité italo-éthiopien de 1928, passe à l'offensive contre l'Abyssinie. L'agression italienne, notent MM. Vaucher et Siriex, « provoque la même stupeur que l'invasion de la Belgique en 1914 » (9). Réuni le 7 octobre, le Conseil ne peut que constater à l'unanimité que l'Italie a recouru à la guerre en violation du Pacte. Par la maladresse de sa défense, le gouvernement italien en était arrivé à ce résultat qu'aux yeux du monde entier, il passait pour avoir manqué à sa parole et s'être livré à une agression nettement caractérisée.

En présence de la rupture du Pacte, la question des sanctions allait-elle se poser ? On se souvient que lors

(7) *Survey of International Affairs*. 1935, p. 190.

(8) Par un Comité des Cinq, nommé au lendemain du memorandum italien pour étudier les réformes à introduire en Abyssinie.

(9) Cf. Vaucher et Siriex, *op. cit.* p. 63.

de la condamnation du Japon par la S. D. N., il n'avait pas été question de sanctions. Mais, dans le cas présent, la Grande-Bretagne, où l'opinion publique était alertée, entendait user de toute son influence au Conseil et à l'Assemblée pour briser l'entreprise italienne. Une question la préoccupait : en cas de vote des sanctions, la France les appliquerait-elle ? Le 10 septembre, le gouvernement français avait demandé à la Grande-Bretagne si elle appliquerait les sanctions prévues par le Pacte au cas d'un recours à la force en Europe (10). La Grande-Bretagne avait répondu, le 26 septembre, qu'elle était pour l'application du Pacte, mais qu'elle se refusait à définir sa politique « préalablement à tout cas particulier devant vraisemblablement provoquer un examen de cette politique ». Elle rappelait, d'autre part, que l'article 16 visant l'acte positif d'agression non provoquée n'est pas applicable à l'acte négatif consistant à ne pas exécuter les termes d'un traité. Dans le cas de recours à la force, observait-elle, « il peut y avoir plusieurs degrés de culpabilité et d'agression et la nature de l'action qu'il convient de prendre peut varier suivant les circonstances de chaque cas particulier ». En face d'une réponse aussi décevante, la France consentirait-elle à se mettre à dos l'Italie dont la neutralité, puis l'entrée en guerre à ses côtés lui avaient rendu dans un passé encore présent dans toutes les mémoires un si grand service ? En fait, plaçant ses engagements sociétaires au-dessus de ses inclinations personnelles, le 10 octobre elle se joint aux autres puissances pour voter le principe de l'application des sanctions contre l'Italie.

Ces sanctions ne sont d'ailleurs pas celles de l'article 16 du Pacte, mais celles des Résolutions de l'Assemblée

(10) *Survey of International Affairs*, 1935, p. 257.

de 1921 qui, bien que non entrées en vigueur parce qu'elles n'avaient pas réuni le quorum nécessaire, avaient cependant été adoptées comme constituant des directives recommandées. D'après l'article 16, tout membre de la Société en rupture de Pacte est *ipso facto* en état de guerre avec tous les autres membres de la S.D.N. Or, la troisième résolution de 1921 stipule : « L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre; il ne fait que donner aux autres membres de la Société faculté de procéder à des actes de guerre; ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de pacte. Mais il est dans l'esprit du Pacte que la Société tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix *par une pression économique* ». Il ne s'agit donc que de sonctions économiques, qui ne sont d'ailleurs pas immédiates. Aussi M. Eden harcèle-t-il ses collègues de Genève pour activer la procédure; et, bientôt, le refus d'accepter les exportations italiennes et l'embargo sur le matériel de guerre à destination de l'Italie devient une réalité.

Au début d'octobre, l'Italie ayant renforcé ses divisions en Lybie, la Grande-Bretagne, hors de toute initiative sociétaire, envoie la Home Fleet en Méditerranée. Cette malencontreuse décision a pour effet d'augmenter la tension anglo-italienne, les Italiens soutenant qu'il s'agit d'une provocation de la Grande-Bretagne agissant pour son propre compte, les Anglais soutenant, au contraire, que leur geste est susceptible d'aider la S.D.N. dans l'application des sanctions.

La France manifestant sa mauvaise humeur à appliquer des sanctions qui perturbent son économie, des avertissements sévères lui sont donnés par la presse anglaise même par les personnalités les plus francophiles. Sir Austen Chamberlain se déclare surpris de l'hésitation de la France, qui lui paraît égoïste, et l'engage à

appliquer franchement le Pacte. « Si le Covenant triomphe, dit-il, la confiance que nous mettons en lui sera raffermie et la Grande-Bretagne aura créé un précédent qui gouvernera son attitude dans les autres crises à venir. » On avait, en effet, conscience outre-Manche que dans le présent conflit, rien ne pouvait être fait sans une étroite collaboration franco-anglaise. Déjà en septembre la Grande-Bretagne, inquiète de la position de sa flotte en Méditerranée, avait demandé à la France d'étendre à la menace d'agression la solidarité entre Etats résistant à l'agression définie par l'article 16 et on avait été péniblement surpris de la réponse française affirmant qu'une consultation et un accord préalables étaient nécessaires pour que jouât la solidarité. En octobre elle revient à la charge, désirant savoir si la France « partage son interprétation de l'article 16 ». M. Pierre Laval répond que la France est prête à soutenir un Etat attaqué « si cette attaque est bien occasionnée par des mesures d'application du dit article *dont l'exécution aurait été arrêtée en commun* ». Le 18 octobre, une nouvelle note expose que la France est tenue à une solidarité illimitée en matière d'assistance mutuelle aérienne et navale; mais que cette obligation doit être « déterminée par des mesures prises en exécution de l'article 16 dans les limites de son application » et reste subordonnée à l'assurance que la Grande-Bretagne « ne prendra contre l'Italie l'initiative d'aucune mesure qui ne serait pas conforme aux décisions prises ou à prendre par la S.D.N. en plein accord avec la France ». Ainsi, dans cette note du 18 octobre, *la France n'admet pas sans réserve l'automatisme des sanctions*, ce principe que l'agresseur étant l'ennemi de tous, les actes de défense de chacun engagent la communauté tout entière. Parce que la concentration navale britannique a précédé la désignation de l'agresseur, elle paraît vouloir réserver sa liberté d'action. Il est vrai que le 26 octobre, une mise au point

semble avoir apporté, à la demande britannique, une réponse affirmative. Néanmoins ces objections et cette indécision produisent une grande déception en Grande-Bretagne où l'on ne semble pas s'apercevoir qu'on nous demande à une époque où la flotte britannique est en mauvaise posture en Méditerranée, une assurance qu'on s'est obstiné à nous refuser depuis plus de vingt ans.

M. Baldwin, dans un discours à la Chambre des Communes, le 19 décembre, devait proclamer : « Si la France ne nous appuie pas contre l'Italie, nous n'appliquons pas le Covenant contre l'Allemagne. » Le gouvernement britannique peut parler avec d'autant plus de force que les élections générales viennent de lui donner une majorité considérable, due à ses promesses de donner à la S.D.N. un appui sans réserve. D'ailleurs, à la Chambre des Communes, sur la question des sanctions, l'opposition, à six exceptions près, s'est ralliée au gouvernement, ce qui montre l'unanimité de la Grande-Bretagne à poursuivre sa politique sanctionniste. « Une telle unanimité dans l'empressement de l'opinion à soutenir le Covenant, notent MM. Vaucher et Siriex, supposerait une orchestration trop savante pour n'être pas sincère. Elle se trouve réalisée en Angleterre chaque fois que la conscience nationale, blessée dans ses convictions profondes, vibre à l'unisson d'une même sentimentalité quasi religieuse par delà les contingences de la politique » (11).

Cette sentimentalité religieuse s'exacerbe aux récits que font les journaux anglais de bombardements de villes ouvertes et d'ambulances de la Croix-Rouge par les Italiens qui, d'autre part, s'efforcent à Genève de faire passer les Ethiopiens pour des agresseurs et pro-

(11) Op. cit., p. 75.

clament qu'ils poursuivront la guerre jusqu'à la destruction totale de l'armée éthiopienne.

Cependant, les sanctions économiques votées contre l'Italie n'empêchaient nullement celle-ci de poursuivre son avance victorieuse en Abyssinie. C'est qu'un système de sanctions économiques, pour être efficace, ne doit comporter aucune brèche dans sa structure. Or, la Suisse, l'Autriche et la Hongrie ayant refusé d'appliquer les sanctions, l'étau ne pouvait se fermer sur la péninsule italienne qui continuait à importer, notamment d'Allemagne et des Etats-Unis, pays ne faisant pas partie de la S.D.N., ce dont elle avait besoin pour soutenir sa campagne coloniale. Aussi le ministre de la Grande-Bretagne pour la S.D.N., M. Eden, dont on ne soulignera jamais assez le rôle personnel dans ce conflit, s'efforçait-il d'obtenir le plus rapidement possible une aggravation des sanctions qui devait conduire d'abord à l'embargo sur le pétrole. Mais le chef du Foreign Office, Sir Samuel Hoare, redoutait (et il n'était pas le seul) que l'Italie répondit à cette mesure par des mesures de guerre; et il n'était pas sans savoir que si les Dominions appuyaient à fond la politique sanctionniste de la Grande-Bretagne, ils n'iraient cependant jamais jusqu'à participer à une guerre faite au nom de la Société des Nations. Récemment encore, le général Smuts avait fait des déclarations significatives à ce sujet, et M. Pirow, ministre de la Défense de l'Union Sud-Africaine (le Dominion, pourtant, le plus intéressé au conflit), interviewé le 17 septembre par un journaliste du « *Times* », avait déclaré que son pays participerait aux sanctions parce qu'il considérerait la question abyssine comme une question africaine, mais que, dans aucun cas, il n'appliquerait des mesures de guerre (12). Aussi le ministre anglais pré-

(12) Cf. *The Fortnightly*, oct. 1935, Sir Edw. Grigg : « The Empire and the League ».

tait-il une oreille attentive aux suggestions conciliatoires qui lui venaient de Paris, où des conversations d'experts, encouragés d'ailleurs par la S.D.N., se déroulaient entre M. Peterson et M. de Saint-Quentin. Le 7 décembre, se rendant en Suisse pour des raisons de santé, il s'arrêtait dans la capitale française. Persuadé que rien ne pouvait désormais empêcher la victoire italienne, il se laissait entraîner à signer le plan Laval-Hoare qui contenait d'importantes concessions à l'Italie.

Mais lorsque les détails de ce plan sont connus, c'est en Grande-Bretagne une véritable stupeur (13). L'opposition, qui voit dans les dispositions de ce plan une prime à l'agresseur, commence à crier à la trahison. Le bruit court que M. Eden a offert sa démission à M. Baldwin et la majorité gouvernementale affirme que Sir Samuel Hoare est allé au delà de ce que le Parlement l'avait autorisé à faire. Le 10 décembre, M. Eden souligne, à la Chambre des Communes, que les négociations de Paris ne constituent qu'une base de négociations et que la S.D.N. devra décider si elles sont ou non contraires à l'esprit du Pacte. Le 12, le Comité des Sanctions, appelé à décider l'extension des sanctions contre l'Italie à l'embargo sur le pétrole, constate qu'en présence du nouveau fait que constituent les propositions franco-britanniques, il ne lui appartient plus de les examiner; et on décide d'ajourner toute aggravation des sanctions jusqu'à ce que le Conseil ait exprimé son avis.

Alors la critique anglaise se donne libre cours. Une délégation de l'Union pour la Société des Nations, où l'on voit Sir Austen Chamberlain aux côtés de Lord Cecil et du professeur Gilbert Murray, remet à M. Baldwin une résolution demandant au gouvernement de poursui-

(13) Vaucher et Siriex, *op. cit.*, p. 82.

vre sa politique sanctionniste jusqu'au bout. Des électeurs protestent auprès de leurs députés, et des motions innombrables sont déposées aux Communes. On accuse Sir Samuel Hoare de s'être laissé prendre dans les mailles d'un réseau subtilement tissé par M. Laval. La publication du Livre blanc sur les démarches diplomatiques relatives aux entretiens de Paris, document contenant notamment un télégramme par lequel le ministre britannique à Addis-Abbeba était prié « d'user de toute son influence pour amener le Négus à négocier », augmente encore l'exaspération de l'opinion. Le « *Times* » attaque violemment la politique de M. Laval. Le Conseil National du Labour Party vote une résolution protestant contre des « propositions qui constituent une violation du Covenant et une trahison du peuple éthiopien ». Devant l'opposition générale, le 19 décembre, Sir Samuel Hoare est obligé de démissionner. Le même jour, M. Baldwin, reconnaissant publiquement qu'il avait commis une « erreur de jugement » (14), déclare que le plan Laval-Hoare a vécu. Il ajoute cependant qu'une grande prudence s'impose au gouvernement britannique, car seule jusqu'à présent, la Grande-Bretagne s'est préparée à faire face à toutes les éventualités, même à celle de la guerre, et dans sa pensée, la sécurité collective incomplètement réalisée pourrait entraîner la Grande-Bretagne dans une action non plus collective, mais isolée. Ceci dit, il donne satisfaction à l'opinion en appelant au Foreign Office le sanctionniste M. Eden qui vient d'obtenir de la Grèce, de la Turquie, de la Yougoslavie, de la Roumanie, de la Tchéco-Slovaquie l'assurance d'une assistance militaire et navale, au cas où l'embargo sur le pétrole mènerait à la guerre. Le départ de Sir Samuel Hoare est vu également avec satisfaction dans les Do-

(14) Cf. *Foreign Policy Bulletin*, vol. XV, 27 déc. 1935.

minions. Le «*Times*» publie une lettre d'un lecteur canadien qui nous donne la température de l'opinion. L'auteur de cette lettre, après s'être félicité de l'expulsion de Sir Samuel Hoare, déclare qu'il avait cru que la Grande-Bretagne jouait double jeu et ajoute qu'il faudra au gouvernement une « longue période de bonne conduite pour effacer cette impression » (15).

Un Comité des Experts est nommé pour étudier la question de l'embargo sur le pétrole, mais les Etats-Unis, qui ne sont pas membres de la S.D.N., ne paraissent pas vouloir arrêter leurs exportations de pétrole à l'Italie. On se rend compte que l'application de l'embargo donnera lieu à de grandes difficultés. D'ailleurs, deux facteurs empêchent l'application du Pacte, la volonté de la France de maintenir l'amitié franco-italienne et surtout depuis les discours menaçants de Mussolini, la volonté de la Grande-Bretagne de ne pas aller jusqu'à des mesures de guerre.

Le 2 mars 1936, M. Flandin, qui a succédé à M. Laval au Quai d'Orsay, et à qui, semble-t-il, M. Mussolini a fait savoir que la France ne devait plus compter sur la garantie italienne de Locarno dans le cas où l'embargo sur le pétrole serait appliqué (16), obtient de M. Eden qu'avant de passer à l'aggravation des sanctions, on fasse un nouvel appel aux belligérants pour terminer la guerre, appel auquel répondent effectivement l'Italie et l'Ethiopie.

Sur ces entrefaites, le 7 mars 1936, l'Allemagne, qui se tient à l'affût des événements, viole le traité de Locarno et remilitarise la rive gauche du Rhin. En France, où l'émotion est considérable, on pense que la Grande-

(15) Cf. Y. M. Goblet. Les désillusions britanniques du Nil au Rhin. *Revue Politique et Parlementaire*, 1936, IV, p. 233.

(16) Cf. *Survey of International Affairs*, 1935, p. 336.

Bretagne va fournir au monde la preuve de son désintéressement dans l'affaire éthiopienne en appliquant à l'Allemagne la même politique sanctionniste dont elle fait montre envers l'Italie. Mais si le réarmement allemand inquiétait la Grande-Bretagne, celle-ci, qui, ne l'oublions pas admet dans un sens très large le principe de la révision des traités, n'entendait pas risquer un conflit armé avec l'Allemagne, surtout au moment où elle était en difficulté avec l'Italie. D'ailleurs, à Locarno, elle avait pris des précautions juridiques pour limiter au minimum sa garantie. En effet, d'après le Pacte Rhénan, l'occupation de la zone démilitarisée ne justifiait un recours aux armes contre l'Allemagne qu'au cas où ce rassemblement des troupes constituerait un acte d'agression non provoquée. Aussi les Anglais purent-ils soutenir que si les Allemands avaient en effet envahi la zone démilitarisée, par contre, ils ne s'étaient livrés à aucun acte d'agression et que, dès lors, il n'y avait pas nécessité immédiate. Parce que le mouvement de troupes se faisait en territoire allemand, et aussi peut-être parce qu'ils furent impressionnés par l'offre d'Hitler d'un plan de paix pour un quart de siècle, ils ne comprirent pas tout de suite la gravité de cette rupture unilatérale.

Cette modération vis-à-vis de l'Allemagne n'empêche pas M. Eden de pousser Genève à l'aggravation des sanctions contre l'Italie, qui, poursuivant son avance victorieuse, semble n'avoir accepté le principe de nouvelles négociations italo-éthiopiennes que pour gagner du temps. M. Flandin parvient une seconde fois à faire repousser la date de réunion du Comité des Dix-Huit, qui doit décider de l'embargo sur le pétrole. Mais lorsque le Conseil se réunit à nouveau le 20 avril, le délégué anglais déclare une fois de plus que son gouvernement est prêt à renforcer les sanctions existantes. M. Bruce, délégué de l'Australie, tient le même langage, tandis que M. Paul Boncour, délégué de la France, demande

un règlement par conciliation qui permettrait aux puissances de conjurer les dangers qui pèsent sur l'Éthiopie.

Cependant, la défaite éthiopienne tourne au désastre. Le Négus s'enfuit précipitamment et le maréchal Badoglio entre le 3 mai dans Addis-Abeba. Quelques jours plus tard un décret de Mussolini annexe l'Abysinie et confère au roi d'Italie le titre d'Empereur. La victoire italienne marque aussi la défaite de la S.D.N. et provoque dans l'opinion britannique une grande consternation. Les Anglais avaient cru fermement que la configuration géographique de l'Abyssinie, son climat et ses guerriers suffiraient à briser l'élan des envahisseurs. Même lorsqu'il devient évident que l'indépendance de l'Abyssinie ne pourrait être restaurée qu'au prix d'une guerre qui risquerait de dégénérer en conflit mondial, l'opinion se résigne difficilement. Il n'est qu'à lire pour s'en rendre compte les lettres que publie le « *Times* ». Des lecteurs mécontents appartenant aux différentes classes de la société reprochent au gouvernement de n'avoir pas tenu compte des indications fournies par le Peace Ballot et s'estiment trahis. Des universitaires et des hommes politiques tels que Sir A. Zimmern, G. Murray, Lord Cecil, Lord Lytton, Lloyd George et le Major Attlee partagent cette opinion. Le Labour Party accuse le Gouvernement de n'avoir pas fait son devoir et dans son Conseil National du 5 mai 1936, demande le maintien et l'intensification des sanctions. Un grand nombre d'associations religieuses formulent le même vœu.

Dans les Dominions, on remarque la même tendance. La Nouvelle-Zélande croit que les sanctions seront efficaces si on les continue jusqu'au bout. En Afrique du Sud, le général Hertzog, dans une déclaration du 12 juin 1936, s'indigne contre les nations qui paraissent accepter le fait accompli et déclare que son pays continuera l'application des sanctions.

Mais un courant contraire commence à se dessiner dans l'opinion publique. Devant l'inefficacité des sanctions et le risque de guerre que pose le problème de leur continuation, on pense de plus en plus qu'entre deux maux, il faut choisir le moindre et que dans le cas présent un mauvais arrangement avec l'Italie serait encore préférable à une guerre mondiale, même déclanchée pour la défense du droit. Dès le 30 avril 1936, M. Winston Churchill demandait publiquement l'abandon des sanctions. Le 10 mai, le retrait de la délégation italienne, provoqué par la décision de M. Eden d'admettre les délégués éthiopiens devant le Conseil, amène le gouvernement britannique à reconsidérer la situation. Fait significatif, le 3 juin 1936, Sir Samuel Hoare est réintégré. On se rend compte d'ailleurs que beaucoup de nations, particulièrement en Amérique, se fatiguent de cette politique sanctionniste. Le 10 juin, au cours d'un banquet, M. Neville Chamberlain, avec un réalisme qui lui fait honneur, souligne le danger de guerre qu'il y a à prolonger les sanctions de la S.D.N. et proclame que la Grande-Bretagne ne doit courir ce danger que si ses intérêts vitaux sont en jeu. Le 18 juin 1936, à la Chambre des Communes, le Gouvernement déclare qu'il va demander au Conseil et à l'Assemblée l'abandon des sanctions (17).

Dès lors, le conflit italo-éthiopien entre à Genève dans une phase de liquidation. Le 4 juillet, l'Assemblée vote un plan Van Zeeland dans lequel l'extinction des sanctions est accompagnée d'une non reconnaissance de l'annexion italienne et de suggestions pour la réforme du Pacte. C'est en vain que l'Éthiopie fait appel à Genève

(17) E. Eden, pour couvrir le Gouvernement, avait rappelé à ses collègues que la Grande-Bretagne s'était montrée la plus sanctionniste de toutes les nations présentes à Genève. Grâce à la pression britannique, affirmait-il :

ve pour une assistance financière. Le 6 juillet, le Comité de coordination des sanctions recommande que les sanctions cessent d'être appliquées à partir du 15 juillet. La S.D.N., par ces documents, reconnaît officiellement son impuissance et signe sa défaite. Les Dominions, les uns après les autres, avaient suivi l'évolution du gouvernement britannique, à l'exception toutefois de l'Afrique du Sud qui considérait le voisinage des Italiens comme une atteinte à sa sécurité nationale. S'ils ne cachaient pas leur désappointement devant l'échec de la S.D.N., ils marquaient aussi leur volonté de se sortir le plus rapidement possible du guêpier où les avait entraînés l'application de la politique sociétaire. Et ce réalisme, qui sait corriger à temps l'idéologie, est peut-être tout le secret de la grandeur britannique.

- a) Le litige italo-éthiopien était allé devant le Conseil en janvier 1935.
- b) Une résolution maintenant le droit du Conseil de suivre le cours du litige avait adopté malgré l'opposition de l'Italie.
- c) En mai 1935, on établissait le principe et le mécanisme de la conciliation.
- d) Le Conseil se réunissait en juillet au lieu de septembre.
- f) Enfin, les sanctions avaient été proposées et organisées.
Cf. *International Conciliation*, septembre 1936.

CONCLUSION

On a pu croire, à la suite du conflit italo-éthiopien, que la Grande-Bretagne ulcérée allait, comme elle avait menacé de le faire, retourner à son isolationisme. Les faits semblaient en effet donner raison aux adversaires de la S.D.N. (1).

Or, nous voyons au contraire l'opinion publique et le gouvernement affirmer à nouveau leur foi inébranlable dans la politique sociétaire. Rares, il est vrai, sont ceux qui, imputant l'échec de la S. D. N. à la seule indécision de ses membres, pensent qu'on peut réparer le mal en

(1) Depuis sa fondation, ceux-ci prétendaient que l'organisme genevois tendait fâcheusement à détourner de la Conférence Impériale l'intérêt public et l'effort politique du gouvernement, et menaçait l'unité de l'Empire britannique en renforçant la position des Dominions. Cf. Richard Jebb. *The Empire in Eclipse*, p. 302.

renforçant la S. D. N. (2). De l'expérience a grandi la conviction que dans le monde où l'affirment le nationalisme économique et le réarmement intensif, essayer de remplir intégralement les obligations du Pacte c'est augmenter les risques de guerre. Néanmoins, à l'heure présente, on ne conçoit plus en Grande-Bretagne une politique qui ne serait pas basée sur l'organisme de Genève. On parle tout au plus de réformes à introduire dans le Covenant. M. Neuville Chamberlain, dans son discours du 10 juin sur l'abandon des sanctions contre l'Italie, demande un simple affaiblissement du Pacte. Dans le «Times» du 14 avril 1937, des membres éminents de l'opposition signent une lettre dans le même sens. La League of Nations Union a même un plan détaillé de réforme. Elle propose de rajeunir le Pacte par des modifications de procédure et par des amendements qui le séparerait des traités de paix, l'harmoniseraient avec le Pacte Kellogg et affaibliraient l'article 16. Elle prévoit même des accords complémentaires entre certains membres sur la prévention de la guerre, les questions coloniales et la reconstruction économique. Avec quelques variantes, ces idées se retrouvent dans le plan de réforme présenté par le gouvernement australien.

Au reste, la Conférence Impériale de 1937, où l'on retrouve le Commonwealth plus uni que jamais, a tenu à définir officiellement la position du bloc britannique en face de la S. D. N. De ses délibérations on peut déduire que la Grande-Bretagne n'est pas prête à quitter Genève

(2) Cf. Sir A. Salter, dans *Political Quarterly*, oct., dec. 1936; Lord Allen de Hartwood, dans *The Contemporary Review*, juillet 1937. — C'est aussi l'opinion du gouvernement de la Nouvelle-Zélande.

(3). Nous y trouvons en effet proclamé que la S.D.N. reste la base essentielle de la politique britannique. Les différences de mystique qui divisent l'Europe en deux camps ne sont pas regardées comme des obstacles invincibles et l'on pense qu'il suffirait de séparer la S.D.N. des traités de paix pour lui donner l'unanimité indispensable à sa force. La paix serait assurée par des Pactes régionaux concernant les points névralgiques et faits dans l'esprit du Covenant. C'est, on le voit, un état d'esprit qui rappelle celui régnant à l'époque de l'élaboration du Pacte (4).

On se doute bien que cette fidélité à la politique sociétaire n'est pas sans raisons. La Grande-Bretagne restera à Genève d'abord parce que la S.D.N. semble désormais passée dans les habitudes diplomatiques du *xx^e* siècle et que sa présence au Conseil est la meilleure garantie de son influence politique dans le monde. Elle y restera aussi parce que l'œuvre sociale et philanthropique de la S.D.N. demeure un titre considérable aux yeux de son opinion publique. Mais elle y restera surtout parce que la S.D.N. lui facilite ses rapports avec les Dominions qui, sans l'organisme de Genève, mal informés des difficultés intéressant tout le Commonwealth, s'abandonneraient peut-être dans un prochain avenir à leur tendance centrifuge. C'est si vrai qu'on a pu dire que si la Grande-Bretagne a exercé une influence considérable à Genève, à son tour la S.D.N. a modifié profondément la physionomie du Commonwealth.

A ces raisons permanentes de fidélité genevoise, il convient d'ajouter le renouveau de la question coloniale.

(3) *Bulletin of International News*, 26 juin 1937. The Imperial Conference.

(4) Avec cette différence pourtant qu'aujourd'hui on a tout à fait abandonné la chimère du désarmement.

En effet, l'Allemagne réclame avec une insistance croissante la restitution de ses anciennes colonies. Or, la Grande-Bretagne et Dominions n'exerçant sur ces colonies qu'un simple pouvoir de mandat sous le contrôle de la S.D.N., l'opinion publique britannique ne voit pas comment on pourrait, hors du cadre de Genève donner satisfaction aux revendications allemandes sans violer le droit.

Mais nous paraissions arrivés aujourd'hui à un tournant décisif de l'histoire de l'après-guerre, et si depuis les Traités de paix jusqu'à nos jours, le monde britannique a pu exercer dans la S.D.N. une influence prépondérante, on peut se demander s'il est appelé à la conserver longtemps. L'esprit de démocratie dont la Grande-Bretagne fait la base du Covenant résistera-t-il au dynamisme des dictatures ? Sensibles au prestige de l'axe Berlin-Rome, des Etats Sud-Américains ont récemment proposé une révision du Pacte dans l'esprit favorable au concept des dictatures (5). Ces tentatives ont-elles

(5) Au Comité des 28, chargé de la réforme du Pacte, le Chili, appuyé par d'autres Etats sud-américains, propose avant toute réforme une consultation des Etats non membres. Cf. *Le Temps*, 13 septembre 1937. — Si cette procédure était suivie, l'Italie, l'Allemagne et le Japon ne manqueraient pas d'imposer comme condition de leur collaboration, l'introduction dans le Pacte des méthodes et des principes qui leur sont chers. Et il semble bien que la S.D.N. perdrait alors cette souplesse et cette base démocratique que les Anglo-Saxons avaient réussi à faire triompher lors de l'élaboration du Covenant. C'est pourquoi nous voyons d'autres Etats, tels l'U.R.S.S. et l'Espagne, soutenir, pour faire échec à cette tendance, que les membres de la S.D.N. doivent déterminer le genre de Société qu'ils désirent, avant de procéder à toute consultation des Etats non membres.

des chances d'aboutir, et dans l'hypothèse d'un compromis final entre démocraties et dictatures, verrons-nous à Genève une autre hégémonie se substituer à l'hégémonie britannique? (6).

Au rythme de la vie internationale contemporaine, c'est le secret d'un proche avenir.

(6) Signalons que dans les derniers mois la situation s'est subitement aggravée par suite de la guerre d'Espagne, de l'agression japonaise contre la Chine et, à Genève, du retrait spectaculaire de l'Italie fasciste. Dans de nombreux pays, on se demande à l'heure actuelle si l'existence même de la S.D.N. n'est pas en jeu.

Vu: *Le Doyen,*
Edgard ALLIX.

Vu: *Le Président de la Thèse,*
Gilbert GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE DES OUVRAGES.

- Abernon (d'), *An ambassador of peace*, pages from the diary. (Berlin, 1920-1926), London, Hodder and Stoughton, 1929-1930.
- Bourquin (M.), *Le problème de la sécurité internationale*, Académie de Droit international, Recueil des cours III, 1934, p. 473-541.
- Bruck (Otto), *Les sanctions en droit international public*, Paris, Pedone, 1933.
- Chamberlain (Sir Austen), *Peace in our time*, addresses on Europe and the Empire, London, Phillip Allan and Co, 1928.
- Chevallier (Jean-Jacques), *L'Evolution de l'Empire britannique*. Paris, Les Editions Internationales, 1930.
- Davies (David), *The problem of the twentieth century*, London, Ernest Benn, 1930.
- Djourovitch (D.), *Le protocole de Genève devant l'opinion anglaise*, Paris, Jouve et Cie, 1928, thèse.
- Eppstein (John), *Ten years' life of the League of Nations* (A history of the origins of the League and of its development from A.D., 1919 to 1929), London, May Fair Press, 1929.

- Ferri (Carlo Emilio), *La teorica dei mandati internazionali*, Torino, Fratelli Bocca, 1927.
- Gauvain (A.), *L'Europe au jour le jour* (1908-1920), L'Avant-Guerre, La Guerre Européenne, l'Après-Guerre, Paris, Editions Bossard, 1917-1923.
- Glinberg (A.), *Le problème du désarmement devant la Société des Nations et en dehors d'elle*. Paris, Presses universitaires, 1930, thèse.
- Dewey (A. Gordon), *The Dominions and diplomacy* (The Canadian contribution) London, Largmans, 1929.
- Hughes (The Right Hon. W.M.), *The splendid adventure*, A review of Empire relations within and without the commonwealth of Britannic Nations, London, Ernest Benn, Limited, 1929.
- Kluyver (A Mrs. A.C.), *Documents on the League of Nations*, Leiden: A.W. Sijthoff, 1920.
- Lloyd George (David), *War Memoirs*, London, Nicolson-Watson, 1934.
- Mandelstam (André N.), *L'interprétation du pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des états signataires*, Paris, Pédone, 1934.
- Mirkine-Guetzevitch (B.) et Scelle (Georges), *L'Union Européenne*, Paris, Delagrave, 1931.
- Murray (Gilbert), *The foreign policy of Sir Edward Grey, 1906-1915*, Oxford, Clarendon Press, 1916.
- Palacios (Leopoldo), *Los mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Libreria de Victoriano Suarez, 1928.
- Pensa (Henri), *De Locarno au Pacte Kellogg*. La politique européenne sous le triumvirat Chamberlain-Briand-Stresemann, 1925-1929, Paris, Librairie Roustan.
- Rappard (W.), *International relations as viewed from Geneva*, Yale University Press, 1925.

- Ray (J.), *La politique et la jurisprudence de la S.D.N.*, Paris, Librairie Recueil Sirey, 1931-1932.
- Shotwell (J.), *Le pacte de Paris*, Paris, Firmin-Didot et Co, 1930.
- Sforza (Comte Carlo), *I costruttori dell' Europa Moderna*, Paris, Editions contemporaines, 68, rue de Rennes, 1932.
- Sforza (C.), *Europe and Europeans*, Indianapolis, New-York, The Bobbs-Merrill Company, 1936.
- Siegfried (A.), *Le Canada, puissance intrenationale*, Paris, Colin, 1937.
- Smuts (General J.C.), *Africa and some world problems*, Oxford, The Clarendon Press, 1930.
- Spender (J.A.), *Great Britain, Empire and Commonwealth*.
- Tchernoff (J.), *Les Nations et la Société des Nations dans la politique moderne*, Paris, Alcan, 1919.
- Vaucher (Paul), Siriex (P.H.), *L'opinion britannique, la Société des Nations et la guerre italo-éthiopienne*, Centre d'études de politique étrangère, N° 2, 1936.
- Wheeler Bennet (J.W.), *The Disarmament Deadlock*, London, George Routledgfe and Sons Ltd, 1934.
- Winston Churchill, *The world crisis, Aftermath*, London, Thornton Butterworth, 1929.
- Zimmern (Sir Alfred), *The League of Nations and the rule of Law*, London, Mac Millan and Co Ltd, 1936.

BIBLIOGRAPHIE DES REVUES

Actes de l'Assemblée de la S.D.N., Genève.

Affaires étrangères, mensuel, Paris, Sirey, 1931.

Bulletin of international news, Fortnightly. Royal institute of international affairs. Chatham House, 10, St-James's square, London S.W.1.

Bulletin quotidien de presse étrangère, Paris, Société d'études et informations économiques.

Conciliation internationale, Bulletin semestriel, Delagrave, Paris.

Documents on International affairs, Publication annuelle, London, Oxford University press.

Esprit International, Revue trimestrielle, Paris, Hachette.

Foreign Affairs, American quarterly review, Foreign Affairs, 45 East 65th Street, New-York.

International Conciliation, montly review.

Carnegie Endowment, Publication office, 44, Portland Street, Worcester, Mass.

Journal officiel de la S.D.N., Genève.

Le Mois, Revue mensuelle, Paris, Maulde et Renou.

Problems of Peace, Publication annuelle, London, Milford, Oxford University press.

Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques politiques, Quarterly review Genève, Suisse.

Revue des Sciences politiques, publication trimestrielle, Paris, Alcan.

Revue Politique et Parlementaire, publication mensuelle, Paris, 10, rue Auber.

Round Table. A quarterly review of the politics of the British Empire, London, Mac Millan and Co Ltd.

Survey of International Affairs, publication annuelle, Oxford University Press.

The British year book of international law, Yearly publication, London, H. Frowde, Oxford University Press.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER. — La Grande-Bretagne songe à l'organisation internationale	13
CHAPITRE II. — L'Empire britannique et l'élaboration du pacte	31
CHAPITRE III. — La retraite britannique	49
CHAPITRE IV. — La Grande-Bretagne et le rejet du traité d'assistance mutuelle	69
CHAPITRE V. — L'Empire britannique contre le protocole de Genève	79
CHAPITRE VI. — L'Ere de Locarno	91
CHAPITRE VII. — Le Commonwealth devant le pacte Briand-Kellogg	101
CHAPITRE VIII. — Duel Franco-Britannique à la commission préparatoire	109
CHAPITRE IX. — Un document britannique sur la sécurité	115
CHAPITRE X. — La Grande-Bretagne et les progrès de l'arbitrage obligatoire	121
CHAPITRE XI. — Le Commonwealth contre l'Europeanisation de la S.D.N.	131
CHAPITRE XII. — Le déclin de la S.D.N. vu de Londres	139
CHAPITRE XIII. — Le Réveil sociétai re dans le Commonwealth et le conflit italo-éthiopien	155
CONCLUSION	179
BIBLIOGRAPHIE	185

Imprimerie spéciale de la Librairie L. RODSTEIN. — Paris.
